

***Gobernanza, Gobernabilidad:
Defensa & Seguridad***

Ricardo Torres Medrano

***Gobernanza, Gobernabilidad:
Defensa & Seguridad***

Dei Genitrix

Diseño de Tapa:
Cecilia Ferrantino – puntocdesign@gmail.com
Corrección:
Fernanda Mercerat

Torres Medrano, Ricardo
Gobernanza, Gobernabilidad: Defensa & Seguridad. - 1a ed. - La Plata: Dei
Genitrix, 2013.
250 p.; 23x15 cm.

ISBN 978-987-9014-92-9

1. Relaciones Internacionales. I. Título
CDD 327.1

Fecha de catalogación: 29/05/2013

DEI GENITRIX: Órgano Editor sin fines de lucro del Instituto Literario
Horacio Rega Molina de la República Argentina. Tomo 113.
Calle 42 N° 621 B1904AGY La Plata – (0221) 4823558
Domicilio Postal: C.C. 705 B1900WAA La Plata (Argentina)

© 2013
© Dei Genitrix
Primera Edición

Obra: *Gobernanza, Gobernabilidad: Defensa & Seguridad*
E-mail: torresmedrano@speedy.com.ar

Made and printed in Argentina
Hecho e impreso en la República Argentina
ISBN 978-987-9014-92-9
Hecho el depósito que previene la Ley 11.723

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, o su almacenamiento en un sistema informático, su transmisión por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia, registro u otros medios sin el permiso previo por escrito de los titulares del copyright.

Todos los derechos de esta edición reservados por Dei Genitrix.
La Plata, Buenos Aires. ARGENTINA.

*Dedico estas palabras
al Dr. Michael Gold-Biss
y al Dr. Boris Saavedra,
por brindarme la llave
que abre la puerta de la casa
de todas las llaves.*

*Nobilitas sola est atque unica virtus*¹

DECIMVS IVNIVS IVVENALIS; *Satvrae*: VIII, XX.

A las autoridades directivas, al personal administrativo y en especial al cuerpo de profesores de CHDS-NDU durante el curso *Governance, Governability & Security in the Americas, GGSA1202* - October 2012, por predicar con el ejemplo la dedicación al trabajo y la responsabilidad en la búsqueda de la virtud.

Con la memoria de lo aprehendido y la promesa de estar siempre agradecidos².

¹ “*Sólo la virtud es la única nobleza*”. T. del A.

² Texto de la placa recordatoria del curso *Governance, Governability & Security in the Americas, GGSA1202*, desarrollado en **Center For Hemispheric Defense Studies - National Defense University** desde el 15 de Octubre de 2012 hasta el 4 de Enero de 2013.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	13
PRÓLOGO de Atilio Milanta	17

INTRODUCCIÓN

<i>Exordium</i>	23
-----------------------	----

PRIMERA PARTE *Gobernanza, Gobernabilidad*

1. Acerca de la Gobernabilidad y la Gobernanza	25
2. Seguridad urbana y Gobernabilidad	31
3. Operacionalización de la Seguridad Ciudadana	33
4. Análisis de los conflictos en la toma de decisiones	33
5. Origen y desarrollo del Buen Gobierno	34
6. El Buen Gobierno como principio	35
7. El Estado de Derecho	36
8. Balance	37
9. Religión y Estado de Derecho	38
10. Principios éticos de la Gobernanza	42
11. Ética, Política y Gobernanza	46

a.	<i>Ética de la Reforma</i>	46
b.	<i>Ética de la Gobernanza responsable</i>	49
c.	<i>Ética de la comunidad cosmopolita</i>	50
d.	<i>Ética de la crítica</i>	51
12.	Presidencialismo y crisis política	52
13.	Indicadores de Gobernanza	54
a.	<i>Los Indicadores informan</i>	56
b.	<i>Los Indicadores advierten</i>	56
c.	<i>Los Indicadores permiten acción y dirección</i>	57
14.	Evaluar para entender	58
15.	Gobernabilidad	61
a.	<i>Gobernabilidad y Gobernanza</i>	62
b.	<i>Gobernabilidad y Desarrollo</i>	63
c.	<i>Democracia y Gobernabilidad Democrática</i>	65
16.	Gobernanza y neoinstitucionalismo	66
a.	<i>Instituciones y Desarrollo</i>	67
b.	<i>Gobernanza y Estado</i>	68
c.	<i>Gobernanza y Cooperación</i>	69
17.	Corporativismo Global	73
18.	El buen Gobierno	77
19.	Cooperación Internacional	78
20.	Promover la Justicia	80
21.	Estrategia Nacional	84
22.	Evaluación de la Gobernanza	89
23.	Gobernabilidad y desafíos de la Humanidad	95
a.	<i>Gobernanza y Estados soberanos</i>	99
b.	<i>Gobernanza y Legitimidad</i>	101
c.	<i>Comunidad Mundial y diversidad de la sociedad</i>	102
d.	<i>Comunidad Internacional y bienes públicos</i>	104
e.	<i>Comunidad Internacional y recursos naturales</i>	106
f.	<i>Sistemas de Información y Gobernanza</i>	107
g.	<i>El mundo como sistema de relaciones</i>	108
24.	Democracia, Estado y Mercado	109
25.	Nueva Gobernanza y resentimiento	112
26.	Gobierno Abierto	118
27.	Gobernanza, Rendición de cuentas y Legitimidad	124
28.	Legitimidad, eficiencia y eficacia	132
29.	Eficacia, Legitimidad y Gobernabilidad	135

SEGUNDA PARTE
Defensa & Seguridad

30.	Crimen Transnacional Organizado	137
-----	---------------------------------------	-----

Gobernanza, Gobernabilidad: Defensa & Seguridad

31. Las Fuerzas Armadas	145
32. Ética y Humanidad	153
a. <i>El poder de las armas</i>	154
b. <i>Ius ad bellum</i>	155
c. <i>Ius in bello</i>	156
d. <i>Un mundo mejor</i>	159
33. Ciudadanía y Seguridad	160
a. <i>Democracia y control de la criminalidad</i>	162
b. <i>Reforma policial</i>	164
c. <i>Políticas de Seguridad</i>	165
d. <i>Cultura y Seguridad</i>	168
e. <i>Reforma Policial</i>	172
34. Estado de Derecho en Democracia	175
35. Organizaciones criminales y Estado	179
36. Lucha o “Guerra” contra el narcotráfico	182
37. Comunidad Andina y Cooperación	185
38. Seguridad y Cooperación	187
39. Crimen organizado y Políticas Públicas	190
40. Prevención y participación comunitaria	191
a. <i>Prevención del delito en América Latina</i>	194
b. <i>Participación comunitaria y prevención</i>	195
c. <i>Prevención y Políticas de Seguridad Ciudadana</i>	197
41. Crimen Organizado	201
42. Estudio de casos en América Latina.....	213
a. <i>Chile</i>	213
b. <i>Perú</i>	213
c. <i>Brasil</i>	214
d. <i>Colombia</i>	215
e. <i>México</i>	217
f. <i>Argentina</i>	218
<i>Ley 23.554 / 1988 - Ley de Defensa Nacional</i>	218
<i>Ley 24.059 - Ley de Seguridad Interior</i>	219
<i>Ley 24.948 - Ley de reestructuración de las FF.AA.</i>	219
<i>Ley 25.520 - Ley de Inteligencia Nacional</i>	219

EPÍLOGO

Conclusión	221
Corolarios	226

Ricardo Torres Medrano

ANEXO

“*Antes y después del natalicio de la Patria*” por Atilio Milanta 229

BIBLIOGRAFÍA

Libros	233
Artículos	236
Páginas Web	240
Leyes Argentinas	249

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi agradecimiento a quienes menciono en orden alfabético para evitar fastidiosas predilecciones.

A mis amigos:

Lic. Cecilia FERRANTINO, por su perseverancia para transformar lo inteligible en sensible; Ing. Juan FERRANTINO, por su difícil adhesión desde el silencio; Prof. Fernanda MERCERAT, por su dedicación profesional para sugerir el mejor estilo literario; Lic. María de las Mercedes RIAT, por su fina capacidad para ver y arriesgar la síntesis antes de plantear la tesis y la antítesis.

A las autoridades del Centro de Altos Estudios en Especialidades Policiales (CAEEP) perteneciente al Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires:

Prof. Silvia Busetto, por su dedicada observación de las traducciones de los originales en Inglés; Comisario Inspector P.P.B.A. Mario Crespo, por sus inteligentes sugerencias para innovar; Comisario P.P.B.A. Fernando Durante, por su jovial amistad; Comisario Inspector P.P.B.A. Prof. Lic. María del Carmen Logüercio, Ex-Directora del C.A.E.E.P. (Bahía

Blanca), por saber predicar desde el ejemplo personal; Prof. Dr. Atilio MILANTA, el maestro y amigo, por el nuevo apoyo y aliento brindados desde el punto inicial, pero con la conciencia del ciclo y la coincidencia de no pocos temas; Comisario Mayor P.P.B.A. Gastón OCHOA, Director del C.A.E.E.P., por su permanente apoyo para gestionar mejor; Comisario Mayor P.P.B.A. Prof. Néstor VILLEGAS por su asesoramiento desde la profesión y la amistad; Subcomisario P.P.B.A. Lic. Sebastián Lucero Fuster, Secretario Académico del C.A.E.E.P.

A mis camaradas del Consejo Académico Institucional del C.A.E.E.P.:

Prof. Daniel BARCELÓ; Prof. Dr. Rubén Darío CATTELAN; Prof. Dr. Pablo GATTI; Prof. Dr. Tulio C. MARCHETTO; Prof. Lic. Luis OLAVARRÍA; Prof. Dr. Andrés O. PAJON; Lic. Sergio VÁZQUEZ.

Al personal administrativo de la *National Defense University (NDU)* por su permanente predisposición a ayudar y solucionar problemas.

A mis estimadísimos compañeros y amigos del “*Governance, Governability and Security in the Americas: Responses to Transnational Organized Crime (GGSA) 2012*”, con quienes compartí no sólo complejas discusiones temáticas. Para ellos, pues, mi reconocimiento y mayor agradecimiento:

Melvin ARTEAGA (Bolivia); Andrés Rolando CIRO GÓMEZ (Colombia); Hugo Antonio CORNEJO VALDIVIA (Perú); María del Rosario DE LA FUENTE (Argentina); Aldo Martín FIGUEROA NAVARRO (Perú); Elsa Eliuth GURROLA IBARROLA (México); Marizza Alejandra HERRERA JUÁREZ (Guatemala); Guillermo HOLZMANN PÉREZ (Chile); Jorge Alberto RODRÍGUEZ (Argentina); Erik ROJAS ARENAS (Colombia); Juan Ricardo SÁNCHEZ HURTADO (Colombia); Jaime SEPÚLVEDA COX (Chile); Armando Mauricio SILVA ESPINOSA (Ecuador); Edson SOUZA RODRÍGUEZ (Brasil); Mayda Alejandra de León WANTLAND (Guatemala).

A las autoridades de la *NDU* y del *Center For Hemispheric Defense Studies (CHDS)*:

Dr. Luis BITENCOURT; Dr. Richard R. DOWNIE; Dr. R. Evan ELLIS; Mr. Kenneth A. LAPLANTE; Rear Admiral (Ret.) Manuel F. LORA; Major General (Ret.) John C. THOMPSON; Dr. Scott D. TOLLEFSON y Dr. Howard J. WIARDA.

Y finalmente mi mayor gratitud y reconocimiento para el Sr. Director y el Sr. Sub-Director del Curso (*GGSA*) 2012:

Dr. Michael GOLD-BISS (PhD)³ y Dr. Boris SAAVEDRA (PhD)⁴, los maestros.

Ricardo Torres Medrano
La Plata, Buenos Aires
Noviembre de 2012

³ Dr. Michael Gold-Biss. Profesor de Asuntos de Seguridad Nacional. Director del Curso, GGSA 2012. Michael Gold-Biss se desempeña como Decano Asociado de Asuntos Académicos de la División de Internacional Educación y Alcance en el CHDS. Previamente fue Vicepresidente Adjunto para el Desarrollo Internacional Programas de Texas A & M International University en Laredo, Texas, y fue profesor titular de Ciencias Políticas y Director del Programa de Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado, Saint Cloud en Minnesota. También ha sido profesor en la Universidad de las Indias Occidentales, la Universidad de Costa Rica, Universidad de Minnesota y la Universidad Americana. Recibió su Ph.D. en Relaciones Internacionales de la American University, un MBA de la Universidad de Minnesota, una maestría en Ciencias políticas de la Universidad de Delaware y un BA en Relaciones Internacionales e Historia del Lafayette College. Ha recibido varios premios de enseñanza, incluido el Premio a la Enseñanza de Excelencia del Estado de Minnesota. Ha dado conferencias para los sectores público y privado, y es autor de libros, capítulos y artículos. Entre sus intereses de investigación se encuentran las relaciones cívico-militares y la democratización, gobernanza, violencia política y terrorismo, y la economía de Defensa.

⁴ Sub-Director del Curso, GGSA 2012. Brigadier General (R.) de la Fuerza Aérea Venezolana, profesor adjunto de asuntos de seguridad nacional en el CHDS-NDU y oficial de enlace entre el CHDS y el Inter-American Defense College. Tiene una Maestría en Política y Práctica Internacional por la George Washington University y está completando un doctorado en Paz y Seguridad Internacional.

PRÓLOGO

I

Otro libro que sale a la palestra, titulado *Gobernanza, Gobernabilidad: Defensa y Seguridad*, se encuentra con dos hermanos nacidos el año anterior (*Educación Pública Universitaria - Visión Estratégica en favor del Desarrollo*; marzo 2012; *Friedrich Wilhelm Nietzsche - Autosuperación del Hombre*, septiembre 2012); los que no son distintos (porque la misma pluma protagoniza tales natalicios) ni tampoco similares (ya no sólo por los títulos, sino por sus contenidos); además de la misma casa editorial de los natalicios (**Dei Genitrix**, Sello sin fines de lucro del Instituto Literario **Horacio Rega Molina** de la República Argentina, con asiento en La Plata). Y como aquéllos, con sólidos basamentos bibliográficos, y sin incurrir en mera erudición libresca, en éste aparecen nuevos autores, tales como X. Arbos, A. Arévalo Sarce, M. Bartolomé, P. Calame, F. Cubides C., Danopoulos C., S. Giner, J.C. Gómez, G. Hermet, M.A. Herrera Juárez, G. Pacheco, M. Weber y D. Zirker, entre otros.

Y en esta primera sección no puedo dejar de destacar eso, tan habitual de cuantos parten -sobre todo- al extranjero, ya por razones políticas, diplomáticas, comerciales, turísticas, etc., y prescindiendo de otros supuestos, preciso el caso de los turistas y de los intelectuales (culturales, científicos y demás). Los primeros, en general, van, miran, oyen, etc., en calles, restaurantes, paisajes, edificios, museos y demás, y casi por excepción, alguno reflexiona un poco más (v. gr., el ingeniero pampeano Silvano J. Trevisán⁵, que se despachó con un texto de 232 ps., que presentó en el Colegio de Abogados de La Plata y en el que disertaron, además del autor, Bauer, Gentilli, Granato, Gross, Posik). No puedo dejar de aludir a otros que no hicieron turismo, pero dejaron las improntas en las mejores páginas de las Ciencias y de las Humanísticas, tales como el caso de **Juan Vucetich**, retirado de la Policía a fines de 1912, quien seguidamente emprende un viaje por 17 países de Europa, Asia y América, visitando centros científicos de 45 ciudades, con propósitos de estudios y difusión del sistema Dactiloscópico (en los que resignó pagas y nombramientos, entre otras propuestas), o el de **Albert Einstein** quien entre otros muchos viajes, llegó a la Argentina en 1925, trayendo ya en sus alforjas -quizá- la *Teoría de la Relatividad* que conmovería al mundo ($E=Mc^2$) (Cfr.: mi *La mitad más uno*; La Plata; Dei Genitrix; 1994, 18/19). Estos, entre muchos otros ejemplos de quienes no intentan mero ni superficial turismo, sino esclarecedores, proficuos y ubérrimos hitos (disertaciones, estudios, libros, etc.).

II

Y es éste el caso del reciente viaje emprendido por el esclarecido escritor y catedrático **Ricardo Torres Medrano** a los EE.UU., quien ya se inscribe en ese listado de quienes están

⁵ TREVISÁN, Silvano J. (2012); *Gorriones antes que cisnes - Memorias de un trotamundos*; La Plata.

habitualmente contestes con prestigiar las humanísticas y las instituciones en las que profesa, así como las tribunas que ocupa con singular maestría y sólido bagaje intelectual.

Y el presente texto, enjundioso, por cierto, y además, valiente, preciso y compendioso de varios temas de primerísimo nivel, roza con paciente reflexión y probidad la política, lo militar, la droga, etc., y todo un cuadro que mueve a profundas elucubraciones de los lectores en la compleja trama de la droga (producción, industrialización, administración, comercialización, distribución, adicción, etc.), tenebroso mundo que perfila un cuadro de la flagrante violación a los legítimos (y no tanto electorales) *Derechos Humanos*. Por allí, avizoro lo que quizá fuera notable preocupación aristotélica del *justo medio*, entre quienes alientan posturas *castristas* (militar) y la antípoda de la aversión y la fobia castrense. Una singular y premiosa tarea que bucea cuanto versa sobre el mentado *narcotráfico*; los asuntos nada desdeñables de la **gobernabilidad** y la **gobernanza**, puntualizados con habilidad y clara enunciación; y las incidencias y coincidencias de estos dos asuntos con la remanida temática de la (dogmática) *democracia*, sistema -entre otros- venido desde los platónicos y aristotélicos, sin desconocer u olvidar a la lejana democracia republicana de los romanos con la magistratura, los comicios y el Senado. Entre la primera, los **cónsules**, jefes anuales del Estado y del Ejército; y si éstos defeccionaban ante momentos de grave peligro para la República, venía el **dictador**, magistrado único, supremo y extraordinario⁶. Como se observa, todas estas cuestiones abordadas por el autor, pero deliberadamente no dichas sino con el leve tono de la prudencia y la discreción, confieren al texto -notorio acreedor de una prenda de alto y singular valimiento- prestancia y dignidad. Pues, por lo bajo y por lo alto, está la verdad de que, no sólo *con* los militares, sino *también* con ellos, se puede encarar la *guerra* contra el narcotráfico.

Se sabe bien que el político solo no puede ni sabe; la policía sola, sólo puede algo, y las demás fuerzas de seguridad (gendarmes, policía de fronteras; prefectura, policía de ríos y

⁶ IGLESIAS, Juan (1983); *Derecho Romano*; p. 15 y ss.

puertos), ayudan, colaboran. Pero, la presencia militar (ejército, marina y aeronáutica) incorpora además de la logística, aquello imprescindible para el combate, la batalla, la lucha, la *guerra*: táctica y estrategia. Y la gobernabilidad, como lo destaca el autor (con Espín y Bartolomé) supone o refiere a la “*capacidad del Estado de contar simultáneamente con legitimidad y eficacia, como condiciones o condicionantes esenciales para garantizar su existencia*”. El Estado es política, pero nunca puede ni debe dejar de ser prudencia (una de la cuatro virtudes cardinales, sin olvidar las restantes).

Estas *gobernanza y gobernabilidad y la seguridad en las Américas*, testimonian una inquietante voluntad de investigación en serio, la que de teórico alcance, manifiesta lo que es realizable. O sea, querer y saber el por qué. Pues, una teoría sin práctica, es una buena expresión de deseos, lo contemplativo; pero, una práctica sin teoría, supone que se hace, se realiza o se lleva a cabo, sin saber por qué.

No en balde la gobernanza atina en erigirse en el “*arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sabio equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*”⁷.

III

La conclusiones sobre esta temática llevada a cabo por el autor confirman su probidad intelectual y científica, ya que podría ser ocasión de varios tomos; sin embargo, goza de una admirable y sobria parquedad, en un escueto trabajo, luego de una revista por varios países de Latino América (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, incluyendo a la Argentina con oportuna reseña de varios ordenamientos legales). A punto tal, que esta conclusión no debe

⁷ *Dic. De la Lengua Española* (2001); Real Academia Española, XXII ed.; España.

dejar pasar por alto la del propio texto con el que finaliza el mismo, destacando que la lucha (para mí la *guerra*) contra el narcotráfico está momentáneamente perdida; pero que no desalienten los países comprometidos resignando incautamente sus tareas; pues, como dice el fundado optimismo del autor: “*se deben redoblar los esfuerzos en varios sentidos*”, agregando prudentes sugerencias en las dos dimensiones expuestas: la teórica y la práctica (siempre a la altura de saber hacer y por qué hacer). Es decir, convicciones, prudencia, templanza y capacidad de acción y de esfuerzo.

Quintiliano alguna vez dejó dicha esta verdad: “*las espadas fueron inventadas por los que se defendieron de los insultos de los otros, y no por los que atacaron*”⁸. En ocasión de emprender la *guerra* contra el narcotráfico, vale la pluma y la reflexión (elementos contemplativos); pero, si falta la espada... El Ejército está preparado para conducir o terminar con la guerra y no para iniciarla, pues su inicio o declaración no es un hecho castrense, sino político.

Yo me reservo el derecho, antes que el de la *vanagloria* (que resulta ser una *gloria vana*, y como todas las glorias de este mundo son efímeras *sic transit gloria mundi*), el del vaticinio, algo mucho más grande que viene de *vate* (poeta), que me autoriza a dar por sentado que este trabajo ensayístico y medular de **Ricardo Torres Medrano**, aspira sólidamente a la perdurabilidad. Y sobre todo, para que otros prosigan esa ruta señalada, con base cierta, por este libro.

Atilio Milanta
La Plata
13/03/13 (*Francisco*)

⁸ *Instituciones oratorias*; Buenos Aires; Editorial Gil; 1944; p. 145.

INTRODUCCIÓN

*“Câinele care latră la lună e
ferm convins că se face
auzit”⁹.*

Exordium

El tema del presente trabajo es la lucha, en la República Argentina, contra el Crimen Transnacional Organizado para garantizar, legítima y legalmente en el marco de la Democracia, la gobernabilidad y la gobernanza. El problema observado es que dicha lucha no se lleva a cabo con el soporte de las Fuerzas Armadas, lo que provoca, en consecuencia, que la gobernanza y la gobernabilidad puedan verse afectadas. El objetivo pues, consiste en establecer la importancia que tienen las Fuerzas Armadas en esta lucha, en la medida en que pueden contribuir decisivamente, con el resto de las instituciones democráticas, a garantizar la gobernanza y la gobernabilidad. Por todo ello, partimos del supuesto que si las Fuerzas Armadas, en el marco de la Democracia en la República Argentina, asumen legítima y legalmente un rol proactivo en dicha lucha contra el Crimen

⁹ “El perro que ladra a la luna está firmemente convencido de que se hace escuchar”. Traducción de Catalina Iliescu en BUTULESCU, Valeriu; *Aforismos*, Edición Bilingüe; San Vicente, Alicante; Editorial Club Universitario. # 519, p. 82.

Transnacional Organizado, se podrán ver resultados satisfactorios en el corto, mediano y largo plazo.

Asimismo, entendemos que este asunto cobrará importancia política dado que se pone de manifiesto el alcance determinante que tienen las Fuerzas Armadas en la lucha contra el Crimen Transnacional Organizado en Sudamérica.

El presente tipo de estudio es un análisis comparativo-descriptivo con bases normativas, partiendo desde un enfoque prospectivo de las Ciencias Sociales y las Ciencias Jurídicas, en tanto disciplinas desde donde se plantean el tema y el problema observado. En cuanto a la delimitación geográfica se propone como objeto central la República Argentina, realizando comparaciones con los casos de Chile, Perú, Brasil, Colombia y México; y, en cuanto al recorte temporal, se tomará la década comprendida entre el año 2002 y el año 2012.

Por último, vale decir que con respecto a las traducciones, quiero ser fiel al sentido original del texto en inglés y trato de evitar llevar adelante una traducción literaria en castellano que no se ajuste al espíritu inicial. Por ello, coincido con la propuesta de traducción para inducir a través de los pasajes de sentido o de sentidos¹⁰. En otras palabras, me propongo mostrar frente al abismo cultural, la posibilidad de tender un puente que facilite el paso desde un extremo hacia el otro, mientras resulte también agradable.

¹⁰ CIFUENTES-ALDUNATE, Claudio (2011); “Entre la traducción y la interpretación. Traducir lo inefable” en CIFUENTES-ALDUNATE, C. & NISSEN, Uwe Kjær (2011) redactores; *Traducir sentidos/At oversætte meninger*; Odense; Syddansk Universitet, Institut for Litteratur, Kultur og Medier; p. 20.

PRIMERA PARTE

Gobernanza, Gobernabilidad

*“That Government is best
which governs least”¹¹*

1. Acerca de la Gobernabilidad y la Gobernanza

En primer lugar creemos oportuno poner de manifiesto las siguientes definiciones de vocablo “gobernabilidad” para evitar ambigüedades. A saber:

“Lo que es evidente es que no puede haber crecimiento sin gobernabilidad. Igualmente cierto es que cuando del crecimiento pasamos al desarrollo humano como criterio evaluador último de la gobernabilidad, la exigencia entonces no es de simple gobernabilidad sino de gobernabilidad democrática”¹².

*“Si la meta/valor final no es el crecimiento sino el **desarrollo humano**, la democracia es una exigencia irrenunciable de toda estrategia de desarrollo*

¹¹ “El mejor gobierno es el que menos gobierna”. T. del A. THOREAU (1849).

¹² PRATS I CATALA (2001); p. 25.

independientemente del nivel y de las condiciones de partida”¹³.

Mientras que el vocablo “gobernanza” refiere a lo siguiente:

*“Un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”*¹⁴.

*“Toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social”*¹⁵.

*“Describe la conducta, el arte de gobernar”*¹⁶.

*“La gobernanza es la gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos por medio de la creación de un sistema de normas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el fin de promover y valorizar los valores sociales hacia los cuales apuntan los individuos y los grupos”*¹⁷.

*“Se encontrarán, como en los principios del ‘buen gobierno’, las exigencias elementales de la democracia, que son el acceso a la información y el deber de los gobernantes de rendir cuentas para que los ciudadanos estén implicados en la toma de decisiones que les conciernen directamente en su vida cotidiana”*¹⁸.

¹³ PRATS I CATALA (2001); p. 27.

¹⁴ PRATS I CATALA (2001); p. 10.

¹⁵ PRATS I CATALA (2001); p. 10.

¹⁶ CALAME (2009); p. 15.

¹⁷ CALAME (2009); p. 16.

¹⁸ CALAME (2009); p. 18.

Asimismo, el mercado puede ser entendido también como una forma de “*gobernanza de intercambio*” de bienes y servicios¹⁹. Por ello, asistimos en la actualidad a una crisis de la gobernanza y a una crisis de los modelos de desarrollo²⁰. En este sentido:

*“El objetivo final de la economía general consiste en organizar el marco y los mecanismos de regulación de la producción y la gestión de bienes y servicios ‘con vistas al’ florecimiento de las sociedades y de la paz”. Esto debe hacerse ‘según’ criterios de justicia social y de responsabilidad, y también ‘en el marco’ de un desarrollo sostenible que respete los equilibrios entre la humanidad y la biosfera y los derechos de las generaciones futuras”*²¹.

*“La definición de la gobernanza mediante objetivos, criterios éticos y dispositivos concretos demuestra en cada caso ser muy efectiva para sacudir certezas demasiado bien instaladas y defendidas por sólidos intereses. Las reglas de la gobernanza económica deben ser evaluadas y enriquecidas constantemente en función de sus efectos concretos”*²².

*“Todo cuerpo social necesita una ideología que le dé cohesión, sentido, valores y puntos de referencia. Es la representación que las organizaciones y sus miembros tienen de sí mismos, de su papel, de su lugar en la sociedad”*²³.

¹⁹ CALAME (2009); p. 147.

²⁰ CALAME (2009); p. 22.

²¹ CALAME (2009); p. 149.

²² CALAME (2009); p. 174.

²³ CALAME (2009); p. 209.

“Cuanto más poder y responsabilidad se dé a los niveles de base, más estrictas y públicas deberán ser las modalidades de control”²⁴.

“El nuevo enfoque de la gobernanza se interesa en cambio por la manera cómo se organiza, en el tiempo, el proceso mediante el cual las políticas públicas se organizan, se aplican y se corrigen”²⁵.

“Como sistema de regulación de la sociedad, la gobernanza se ocupa necesariamente de captar y relacionar la información que permite elaborar un diagnóstico permanente del estado del sistema, medir los intercambios internos y externos y tomar las medidas correctivas necesarias. La estructura, la calidad y la disponibilidad pública de esa información representan pues un punto decisivo para la gobernanza”²⁶.

“Según la filosofía que fundamenta las ‘conferencias consenso’, se va generando progresivamente una forma de sabiduría popular, en el mismo sentido en que hemos descrito la elaboración de la agenda común como la capacidad para generar un sentido del mundo que sea común. Esto se logra mediante un proceder mayéutico, es decir mediante un juego de preguntas y respuestas en el que –respetando el principio de contradicción- los ciudadanos pueden incorporar el punto de vista de los expertos”²⁷.

“No se puede esperar hasta que se organice una gobernanza democrática a escala mundial para encarar rápidamente la elaboración de una nueva arquitectura de

²⁴ CALAME (2009); p. 215.

²⁵ CALAME (2009); p. 217.

²⁶ CALAME (2009); p. 220.

²⁷ CALAME (2009); p. 223.

regulación. La implementación de una comunidad política será el resultado y no la condición previa de ese proceso. De allí se deriva la urgencia de instaurar, si es posible con el apoyo de los estados y si no apoyándose en las fuerzas de los actores no estatales, las distintas dimensiones de este ciclo mundial de la gobernanza”²⁸.

“Más allá de una evaluación exterior y periódica, lo que finalmente está en juego es la capacidad de los distintos actores de una política de partenariado para evaluar con regularidad su acción y crear escenarios públicos para la discusión de los impactos”²⁹.

“La gobernanza empieza entonces por la organización de los tiempos sociales, especialmente de los ritmos y de los símbolos, que organizan la cohesión de la comunidad; y prosigue con el manejo de los ritmos de la evolución que lleva a la comunidad hacia el futuro”³⁰.

En este sentido, *“la crisis de la gobernanza es inseparable de la crisis de los modelos de desarrollo”³¹*. En el presente estado de cosas planteado, resulta fundamental construir escenarios y sustentarlos política, social y económicamente. Ésta es la tarea de la Inteligencia Estratégica o Prospectiva. En este sentido, la estrategia tiene especial consideración por la incertidumbre.

“Hay, en la actualidad, un deber que exige tener ambición para la sociedad, precisamente a causa de los desfases entre las instituciones políticas y la realidad del mundo. Frente al rápido aumento de las interdependencias tiene que surgir una comunidad mundial que preceda a la construcción de una comunidad política”³².

²⁸ CALAME (2009); p. 224.

²⁹ CALAME (2009); p. 225.

³⁰ CALAME (2009); p. 226.

³¹ CALAME (2009); p. 226.

³² CALAME (2009); p. 227.

El concepto de gobernanza comprende las nociones de legislación, institución y gestión pública al tiempo que se nutre de la Historia, de la cultura, de las Ciencias Políticas, del Derecho Administrativo y de la Sociología de las organizaciones. Las cuestiones universales de la gobernanza giran en torno a garantizar que la Humanidad viva en paz, prosperidad y en equilibrio sostenido; a administrar en el largo plazo los recursos naturales; a brindar a todos los habitantes las mejores oportunidades de desarrollo; a promover el desarrollo de las Ciencias y la tecnología; y a abordar el desarrollo de la Humanidad manteniendo sus distintas tradiciones. Sin embargo, “*la crisis de la gobernanza es inseparable de la crisis de los modelos de desarrollo*”³³. En el acto de gobernar subyace la idea de prever pero con la conciencia de la existencia de lo incierto y lo desconocido. Ello implica una gran responsabilidad, en especial frente a las consecuencias imprevistas. En ello radica la responsabilidad frente a lo imprevisible.

Siguiendo a VELÁSQUEZ (2006b)³⁴, gobernabilidad y gobernanza son conceptos polisémicos. Sin embargo, es posible distinguir algunos ámbitos en los que se usa el concepto de gobernabilidad y de gobernanza de maneras distintas:

- 1) La *Corporate governance* se utiliza en el sector privado y apunta a encontrar una respuesta a los desarreglos producidos por la corrupción o cultura corporativa que influyen negativamente en el crecimiento y productividad de una organización.
- 2) El ámbito de las relaciones internacionales que se focaliza en la construcción de sistemas de reglas para resolver problemas entre Estados pero sin contar con la autoridad de un Estado.
- 3) El ámbito de la *Good governance* designa un modelo de buenos comportamientos de los gobiernos frente a los cuales se comparan los diferentes países para luego prescribir o aconsejar desarrollos específicos.

³³ CALAME (2009); p. 226.

³⁴ VELÁSQUEZ (2006b); pp. 5-16

- 4) El ámbito *Modern governance* se ocupa de los mecanismos de regulación de lo público surgidos ante la globalización y frente a acciones de desarrollo del Estado como la descentralización y la participación ciudadana que conducen al surgimiento de nuevos actores estratégicos.

Para estos casos, se utiliza el concepto *governance* que permite acercarse a la noción de capacidad de un sistema político para autogobernarse.

En definitiva, podríamos resumir diciendo que la gobernabilidad alude a los procesos en el ámbito del Estado y de la Administración pública para mejorar la eficacia en una articulación de carácter vertical con la ciudadanía con respecto al proceso de toma de decisiones. Mientras que la gobernanza hace referencia a la eficiencia en la relación horizontal entre actores públicos y privados, en lo tocante a los procesos de decisión, gestión y desarrollo de lo público y colectivo, desde la integración y la interdependencia.

Uno de los aspectos fundamentales a tener en cuenta en este contexto es el de imputabilidad (*accountability*) de los representantes de los gobiernos; se trata de la gobernabilidad como acceso al poder y gestión de poder que están relacionados con la responsabilidad política y las instituciones que permiten imputabilidad de los funcionarios por medio de las instituciones ante la ciudadanía.

2. Seguridad urbana y Gobernabilidad

La relación entre el Justicia, Seguridad y Sistema Penitenciario, da lugar a nuevas formas de intervención para los actores sociales en la construcción de la seguridad ciudadana y la lucha contra el delito.

Como ejemplo de lo dicho, y de acuerdo con VELÁSQUEZ (2006b), podemos citar:

- 1) La seguridad privada;
- 2) La relación fuerte entre las concepciones de la seguridad como servicio público y la de la seguridad como bien público;
- 3) La descentralización política lleva a los gobiernos locales a asumir mayores responsabilidades en materia de seguridad urbana;
- 4) La globalización de los delitos.

Desde la perspectiva de la gobernabilidad y la gobernanza resulta necesaria entonces una relación con la seguridad ciudadana:

“Es posible proponer ‘una gobernabilidad y una gobernanza de la seguridad ciudadana’ para hacer referencia a los dispositivos de negociación y de cooperación entre la pluralidad de actores de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, así como del Estado para facilitar y conducir procesos colectivos que determinan en una sociedad dada cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a la seguridad ciudadana”³⁵.

Por lo tanto, la gobernabilidad de una sociedad debe poder consolidar la seguridad local a partir de tres direcciones:

- 1) Las organizaciones de una sociedad civil tienen que poder acceder a recursos financieros y de conocimiento con el fin de consolidar su autonomía;
- 2) La enseñanza y el uso de las herramientas de auditoría, seguimiento y consulta de la acción pública permiten desarrollar el “capital normativo” de las comunidades, con lo cual pueden desarrollarse las necesidades y la articulación de los métodos de prevención e intervención en materia de seguridad ciudadana;
- 3) Los gobiernos locales tienen que poder asegurar a todos los ciudadanos la equidad en el acceso de a la seguridad.

³⁵ VELÁSQUEZ (2006b); p. 14.

Para finalizar podemos agregar que la seguridad privada es una industria creciente en la Argentina a partir de la década de 1990, como lo es también para toda la región³⁶.

3. Operacionalización de la Seguridad Ciudadana

En la construcción de una política pública de seguridad ciudadana, los procesos de negociación e interrelación entre los actores estratégicos de la política, constituyen un indicador fundamental de la gobernabilidad de la sociedad. Por ello, la seguridad ciudadana dentro de una sociedad con gobernabilidad requiere que se tengan en cuenta los siguientes aspectos:

- 1) Los conflictos en la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana;
- 2) El mapa de actores estratégicos;
- 3) Los conflictos entre actores estratégicos que afectan la seguridad;
- 4) Las reglas que rigen las relaciones entre los actores de la seguridad ciudadana;
- 5) Las dinámicas que determinan los conflictos y el sostenimiento de la gobernabilidad en el tiempo.

4. Análisis de los conflictos en la toma de decisiones

Al tratarse de una interpretación social, es dable esperar que cada actor presente una percepción diferente de los problemas porque los intereses en cuestión suelen ser distintos. Esto impone el análisis de las opiniones de los actores en cuestión y de los obstáculos que surgen de las dinámicas sociales.

³⁶ CAFFERATA (2010).

El funcionamiento posterior de una política de seguridad tiene que ser evaluado en definitiva en función de resultados reales, y no meramente de cifras elegidas políticamente para causar un impacto beneficioso en la sociedad. Y aquí damos lugar a la Ética en la política de seguridad para evitar que los números puedan engañar.

5. Origen y desarrollo del Buen Gobierno

El Banco Mundial define la gobernanza como la manera de ejercer el poder para el desarrollo económico y social.³⁷ Aunque el esfuerzo enfatiza los aspectos económicos y sociales, excluyendo los matices políticos de gobierno, el Banco Mundial no es capaz de distanciarse de sus fines específicos. Otro intento más descriptivo establece la gobernabilidad como el manejo racional de las estructuras socioeconómicas con miras a aumentar la legitimidad de la esfera pública.

Siguiendo a BOTCHWAY, podemos decir que el Banco Mundial representa la manifestación de la buena gobernanza³⁸ como una variable fundamental en el desarrollo económico. Asimismo, el desde este organismo se perciben y analizan algunas señales de la buena gobernanza como es el caso de la gestión del sector público, el marco legal, la rendición de cuentas y la transparencia.

Asimismo, el Banco Mundial anunció en 1997 que el aparato estatal y el buen gobierno constituyen una relación necesaria para el desarrollo. A partir de ese momento, la misma preocupación del Banco Mundial comienza a ser prioridad para el Fondo Monetario Internacional (FMI), de modo tal que esta organización incorpora la gobernabilidad como criterio de referencia para brindar asistencia. No obstante, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) declara que las

³⁷ BOTCHWAY (2001); pp. 159-210.

³⁸ BOTCHWAY (2001); pp. 159-210.

soluciones para enfrentar la pobreza, la inequidad y la inseguridad, no surgen sólo a partir el buen gobierno.

Hay dos tendencias en esta discusión: quienes hacen hincapié en las dinámicas internas del buen gobierno y abogan por realizar en los países en desarrollo reformas profundas pues parecería, a los ojos de los observadores, que no están obteniendo resultados suficientes para poner en práctica el buen gobierno; y, por otro lado, quienes se sitúan desde una perspectiva mundial pues reconocen la importancia y necesidad de los requisitos jurídicos internacionales para llevar adelante un gobierno democrático.

6. El Buen Gobierno como principio

Actualmente, la gobernabilidad³⁹ es una cuestión concerniente al Derecho Internacional y que surge casi como una obligación.

De modo tal que luego de explicadas y discutidas, la legitimidad de los reclamos para la puesta en práctica del buen gobierno, la democratización, la descentralización, la liberalización y la rendición de cuentas deben ser también aceptadas.

La gobernabilidad también puede ser entendida como un principio fundamental que sustenta a la Democracia, al Estado de Derecho, a la descentralización, a la discrecionalidad bien entendida, a la equidad y a la eficiencia.

De esta manera, el buen gobierno es un principio fundamental y, por lo tanto, perdurable pues no sólo abarca la gestión macro política y económica de una sociedad, sino que también lo hacen la micro gestión de los sectores dedicados a la Energía, las Relaciones Internacionales y el Comercio Interior y Exterior de una país.

³⁹ BOTCHWAY (2001); pp. 159-210.

7. El Estado de Derecho

El Estado de Derecho⁴⁰ se sustenta sobre la idea de que las Leyes deben aplicarse igualmente a todos, funcionando como prevención contra el abuso de poder por parte de los gobernantes. Para lo cual, entonces, los tribunales deben estar en condiciones de pronunciarse sobre la legalidad o no de cualquier cuestión. Esto requiere como presupuestos que los tribunales sean:

- a) Competentes;
- b) Independientes;
- c) Accesibles;
- d) y sus juicios respetados, una vez aplicados.

Por lo tanto, los jueces deben estar siempre dispuestos a examinar la Ley desde perspectivas multidisciplinarias.

Es importante que las influencias extrajudiciales sean mantenidas bajo control, de manera tal que se pueda garantizar la independencia del Poder Judicial a través de los métodos de nombramiento, la seguridad de la permanencia de los funcionarios, las formas de determinar sus salarios y las condiciones para desarrollar las actividades.

Ahora bien, para que la Ley funcione, los ciudadanos tienen que poder acceder sin dificultades al sistema de Justicia, en especial las personas comunes, corrientes y con bajos recursos. Por el contrario, es fácil pensar que los lentos, costosos y agotadores procesos judiciales pueden llegar a convertir al imperio de la Ley en una vaga ilusión. Por ello resulta necesario mantener el respeto a las sentencias judiciales. Sin embargo, los tribunales solos no pueden hacer cumplir dichas sentencias. Hay una dependencia y relación externa necesaria para hacer cumplir sus decisiones.

El Estado de Derecho implica para la sociedad el sometimiento y efectivo cumplimiento de todas las Leyes

⁴⁰ BOTCHWAY (2001); pp. 159-210.

sancionadas. Y a su vez, las Leyes tienen que adecuarse a los avances de la tecnología de los sistemas de información y comunicación, los nuevos métodos de gestión económica regional, los sistemas de integración internacional y los sistemas tributarios.

8. Balance

La elevación de la buena gobernanza⁴¹ a la categoría de principio legitima su *status* como verdad inexorable y brinda elementos constitutivos para alcanzarla, como por ejemplo: la democracia competitiva, el Estado de Derecho, la burocracia eficaz, la discrecionalidad y la descentralización. Mientras que la gobernabilidad democrática permite la elección de representantes para que atiendan las preocupaciones y rindan soluciones a gran parte de la sociedad.

La gobernabilidad democrática se sustenta por el Imperio de la Ley y, a su vez, garantiza la estabilidad de las relaciones entre actores sociales. Y, a pesar de que el Estado de Derecho se sustenta en Leyes y Códigos Procesales, no se opone a que cierto grado de discrecionalidad -en el sentido de los criterios necesarios para la toma de decisiones- recaiga también en las autoridades políticas y administrativas. No obstante, las decisiones administrativas y la discrecionalidad del gobierno tienen que estar sujetas a una permanente revisión por parte de un Poder Judicial independiente.

En términos de Louise ARBOUR⁴², es la preferencia por las normas en lugar de la arbitrariedad humana y, ya que todos son iguales ante la ley y tienen los mismos derechos para recibir igual protección e iguales beneficios, nadie tiene que estar por encima de la ley. Como podría ser el caso de una ley que hubiese sido debidamente sancionada y aplicada con equidad, fallaría bajo los

⁴¹ BOTCHWAY (2001); pp. 159-210.

⁴² ARBOUR (2012).

requisitos fundamentales del Estado de Derecho, por ejemplo, si tuviese como propósito regular el uso de la tortura.

De esta manera, el imperio de la ley también prohibiría la promulgación de leyes que privaran a las mujeres del derecho a votar, o que soslayaran las garantías fundamentales de los Derechos Humanos.

Las leyes también deben mejorar la libertad, la seguridad y la igualdad y deben esforzarse por lograr un equilibrio estable entre el Derecho como acción y la Justicia como abstracción.

“The purpose of law in a free and democratic society is to liberate, not to restrain. It is to create a safe and just environment in which human conduct is regulated, and power is constrained so that maximum freedom and safety is attained by all”⁴³.

9. Religión y Estado de Derecho

Siguiendo a FUKYAMA⁴⁴, la religión es la fuente de normas sociales que refleja los valores morales compartidos en una comunidad.

Las normas religiosas son conocidas y están a disposición de los creyentes ya que emanan de Dios y, por lo tanto, su prescripción alcanza al soberano político y al resto de los seres humanos. Y como el único soberano es Dios, los gobernantes de estas sociedades sólo se limitan a actuar como representantes en la tierra.

Según Max WEBER⁴⁵, los brujos primitivos y los sumos sacerdotes de la antigüedad, entendieron claramente el asunto y

⁴³ *“El propósito de la ley en una sociedad libre y democrática es para liberar y no para restringir. Es para crear un ambiente seguro y justo en el que la conducta humana es regulada, y el poder está limitado de modo que la máxima libertad y la seguridad sean alcanzadas por todos”*. T. del A. ARBOUR (2012).

⁴⁴ FUKUYAMA (2010).

⁴⁵ WEBER (1979); p. 328 y sigs.

supieron que ser los intermediarios de un poder invisible, omnisciente y todopoderoso, los convertiría en seres invulnerables a los ojos de los fieles.

El Estado de Derecho se origina en las sociedades basadas en religiones trascendentes, a partir de lo cual las primeras leyes que hay que respetar son las religiosas, y vivir conforme a la ley religiosa, constituye una prescripción sagrada, y cuya transgresión puede significar el padecimiento de inciertos y dolorosos castigos.

Ahora bien, para que la ley se convierta en una restricción para los gobernantes, es necesario observar cuatro condiciones:

1) Las leyes deben estar codificadas en un texto legítimamente autorizado;

2) El contenido de la ley debe tener contenido jurídico avalado por especialistas en Derecho;

3) El sistema de Derecho debe estar protegido por un orden institucional independiente de los gobernantes, debe contar con recursos propios y asimismo tener el poder de nombrar a sus integrantes; y,

4) La ley debe ser acorde a los valores y normas sociales vigentes de todos los integrantes una comunidad dada.

En este sentido, también hay que afrontar otro problema:

*“One of the great problems with trying to import modern Western legal systems into societies where they did not exist previously, in fact, is the lack of correspondence between the imported law and the society's existing social norms”*⁴⁶.

En este sentido, el desarrollo de Europa Occidental se produce antes de la creación de los Estados Nacionales, en donde ya existía el Estado de Derecho. Para los casos de Medio Oriente y Asia Central, es posible que la importación de las normas

⁴⁶ *“Uno de los grandes problemas al intentar importar los sistemas legales occidentales modernos en sociedades donde ellos no existían previamente, de hecho, es la falta de correspondencia entre la ley importada y las normas sociales existentes de la sociedad”*. T. del A. FUKUYAMA (2010).

jurídicas acelere un proceso de cambio social. No obstante, según FUKUYAMA, si la diferencia entre la ley importada y los valores tradicionales de la sociedad es demasiada, el Estado de Derecho tendrá dificultades en arraigarse en esa nueva tierra.

En este sentido, en la Historia de los procesos de democratización del Estado la tendencia está orientada a que el Estado de Derecho se aplique a todas las personas adultas sin excepción. Son ejemplos, al principio, las Revoluciones de la Modernidad y, posteriormente, la abolición de la esclavitud, el Derecho al Voto de la mujer, la supresión del Apartheid, etc.

FUKUYAMA observa también que en algunos casos resulta más fácil ampliar o modificar una regla ya existente en su tierra natal, que crear una nueva para una sociedad que quizás no tiene interés en aceptarla.

Las antiguas leyes fueron codificadas por religiosos y custodiadas por instituciones sagradas y autónomas. Fueron redactadas por especialistas y tuvieron carácter soberano, de modo tal de encontrarse por encima de la voluntad y los caprichos de los ocasionales gobernantes; aunque el Estado de Derecho haya surgido inicialmente entre élites como medio de regulación de sus propios conflictos en la sociedad.

Los programas de desarrollo deben aplicarse universalmente; de lo contrario, si sólo permiten el progreso de ricos y poderosos serán un fracaso por el impacto sistémico y las consecuencias negativas de los mismos que luego serán costeadas por todos los integrantes del sistema global.

Los sistemas jurídicos complejos se encuentran dentro de las formas enmarañadas y costosas de gobierno debido a sus evidentes necesidades estructurales, físicas y humanas y en este sentido, es importante el establecimiento de precedentes para que, con el tiempo, aporten resultados de acuerdo a cómo la sociedad se desarrolla. Por lo tanto, las leyes deben estar basadas normativamente en los valores subyacentes e históricos de la sociedad.

Debido a que en Occidente el Derecho y sus procedimientos tienen un carácter positivista, tal como existe en

los países desarrollados, tendemos a restar importancia al hecho de si las leyes importadas desde un país lejano, geográfica y culturalmente, serán merecedoras de respeto y cumplimiento en esa sociedad.

*“The use of foreign models does not much matter when dealing with something like a commercial code, but on issues of personal status, family law, inheritance, and the like it can be far more problematic”*⁴⁷.

El contenido de la ley debe coincidir con los valores enraizados en la cultura de una sociedad y también la ley debe actuar como un límite ante las posibles arbitrariedades del poder ejecutivo. Por lo tanto, y esto no es un asunto sencillo,

*“The stability of a future rule of law would depend on which version of law most truly reflected the society's values”*⁴⁸.

La cuestión siguiente es saber si el Estado de Derecho es importante en sí mismo, por sus posibles ventajas, o si solamente importa la ley que refleje fielmente los valores propios de una sociedad. En definitiva, el resultado es que la Ley tiende a impedir las formas más tiránicas o despóticas, cada vez que surgen en un Estado fuerte. Sin embargo, y en la actualidad, hay sobrados casos en Medio Oriente, Extremo Oriente y Asia Central:

*“Better knowledge of transitions to the rule of law should also make rule-of-law promoters more humble about what they can expect to achieve”*⁴⁹.

⁴⁷ “El uso de modelos extranjeros no importa mucho cuando se trata de algo así como un código de comercio, pero en cuestiones de status personal, derecho de familia, sucesiones y similares puede ser mucho más problemática”. T. del A. FUKUYAMA (2010).

⁴⁸ “La estabilidad de un futuro Estado de Derecho dependería de cuál versión de ley más verdaderamente refleje los valores de la sociedad”. T. del A. FUKUYAMA, F. (2010).

⁴⁹ “Un mejor conocimiento de las transiciones al Estado de Derecho también debería hacer a los promotores del Estado de Derecho más humildes sobre lo que ellos pueden esperar lograr”. T. del A. FUKUYAMA (2010).

10. Principios éticos de la Gobernanza

Para CALAME, la gobernanza y su legitimidad encuentran el fin último en la supervivencia pacífica de la Humanidad a través de las múltiples relaciones entre las distintas sociedades y la biosfera.

*“Si definimos la gobernanza como el conjunto de regulaciones que permiten que una sociedad viva en paz duradera ya garantice su perennidad a largo plazo, en el siglo XXI sólo puede pensarse en una gobernanza mundial”.*⁵⁰

Las diferentes gobernanzas se unen entre sí para dar fundamento a la gobernanza mundial, con implicancias en diferentes dimensiones. A saber:

- a) Desde la Filosofía porque la gobernanza mundial implica una nueva concepción del Hombre.
- b) Desde la Axiología, porque habrá que revisar los valores antiguos para llegar a un acuerdo acerca de los nuevos valores que darán fundamento a la gobernanza mundial y a partir de los cuales se la podrá juzgar.
- c) Desde la Política, porque habrá que poner en práctica la gobernanza? mundial.
- d) Desde la Sociología, porque los nuevos estudios del Hombre en Sociedad implicarán a la Humanidad en una sociedad dentro de una gobernanza mundial.
- e) Desde el Derecho, porque implicará la elaboración de una Constitución a partir de la cual se deriven leyes, instituciones y prácticas.

En el presente caso, las sociedades tienen que reunirse a partir de sus propios valores fundamentales y su propia visión de la trascendencia. En la actualidad, la Humanidad, a partir de su

⁵⁰ CALAME (2009); p. 99.

conocimiento de la Naturaleza, domina más y mejor su propio destino. Por ello, las sociedades tienen que integrarse y definir reglas y valores comunes, evitando aferrarse a justificaciones trascendentes.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos enuncia aquellos derechos definidos como imprescriptibles e iguales. Por lo tanto, una sociedad y una política mundial demandan reglas generales y una base contractual.

“La convicción de que ninguna sociedad puede garantizar su propio futuro sin que las demás sociedades tengan la misma posibilidad queda implícita en dicho contrato fundador”⁵¹.

Tiene poco sentido pensar en una gobernanza pacífica y democrática sin fundamentos de carácter ético porque, en definitiva, consiste en un acuerdo sobre principios comunes. Si las normas, pues, son el fundamento de toda comunidad, lo son también para la gobernanza de una sociedad mundial a través de una base contractual. Esta noción ya es una prioridad inapelable.

Por otro lado, los gobernantes deben someterse a las leyes de la misma manera que el resto de los ciudadanos y legitimar las normas a través de sus actos de representatividad política. Asimismo, deben estar dispuestos a demostrar la honorabilidad de sus actos ante cualquier solicitud formal. Esto es responsabilidad. Y ya que es un valor fundamental en los actos de gobierno tiene que ser fácilmente exigible por los ciudadanos comunes a través de los carriles legales y políticos correspondientes.

La vida social genera interdependencias que implican derechos y obligaciones económicas, financieras, políticas y sociales y, a su vez también, maneras para que la sociedad se desarrolle y modifique permanentemente mediante la revisión y reforma de sus constituciones, leyes y normas básicas.

Esto mismo, garantiza la existencia de la diversidad social mediante la generación de las condiciones para que se desarrollen microsociedades en el seno de la sociedad misma.

⁵¹ CALAME (2009); p. 100.

Parecería ser que la unidad conlleva necesariamente a la diversidad, y que la diversidad se consolida finalmente en unidad. En las sociedades actuales, es imposible concebir la unidad sin diversidad. La unidad mundial es la representación de las unidades regionales y la diversidad regional es la muestra de la diversidad mundial.

Las constituciones, las leyes y las normas están basadas en reglas y principios fundamentales que dan sustento a un poder para que resulte legal y esa legalidad a su vez permita y consolide la propia gobernanza.

La legitimidad es una noción subjetiva, que puede ser racional o no, y que está basada en el consentimiento de la población a adherir a ciertas prácticas que se afianzan mediante las costumbres y luego se legalizan a través de las leyes. Luego, el poder político y burocrático debe ser ejercido por quienes gozan de autorización legal y consenso social para llevar adelante así las actividades denominadas legales, legítimas y buenas en función de múltiples intereses compartidos.

La gobernanza se sostiene con legitimidad y con la adhesión mayoritaria de la sociedad. La legitimidad, pues, es inherente a la gobernanza en el sentido de que se refuerzan o se debilitan en conjunto.

Por esta razón, si la meta consiste en alcanzar la gobernanza mundial, resulta indispensable comenzar por afianzar la legitimidad de las gobernanzas regionales para que produzcan el impacto necesario a escala global.

Por lo tanto, la gobernanza es legítima si reúne las siguientes condiciones⁵²:

- 1) Basarse en una necesidad social;
- 2) Fundarse en valores y principios;
- 3) Ejercer la equidad;
- 4) Ser realizada con eficiencia y eficacia; y
- 5) Estar a cargo de gobernantes responsables.

⁵² CALAME (2009); pp. 111-117.

Asimismo, la gobernanza presupone inevitablemente también la relación entre derechos y obligaciones individuales y generales dentro de una sociedad.

Los pueblos han tenido legislaciones de excepción que corresponden a escenarios en los cuales la sociedad es amenazada y resulta oportuno, desde el punto de vista de sus gobernantes, suspender las garantías constitucionales; llámense dictaduras o estados de excepción. Y de la misma manera que las reglas se refieren a un contexto y a las demandas existentes, las obligaciones se aceptan proporcionalmente de acuerdo a las necesidades vigentes.

La legitimidad de la gobernanza está demarcada espacial y temporalmente. Es hija de su geografía y de su tiempo porque convive con la cultura que le da sustento. Las comunidades tienen que poder elegir su organización estructural para alcanzar sus propios objetivos. Luego, la revisión y reemplazo de las reglas de una comunidad significa el reconocimiento de su identidad y la pertenencia a una comunidad mundial; pero siempre a partir del sentimiento y del reconocimiento de la importancia actual de la equidad, tanto desde la perspectiva regional, como desde la perspectiva internacional.

La equidad exige que las sanciones no distingan entre ricos y poderosos, ciudadanos y extranjeros, laicos y religiosos o entre ignotos o famosos. De esta manera, la responsabilidad ante la Justicia garantiza que quienes ostentan el poder en nombre de la comunidad son confiables⁵³, y están a disposición de las autoridades para dar cuenta de sus actos, si así se les requiriese.

Por ello, *“para ser legítimos, los dispositivos de la gobernanza mundial tienen que haber sido realmente negociados con todas las regiones del mundo y haber sido considerados como equitativos”*⁵⁴; en especial, a partir de las necesidades y reclamos de los países con evidente indigencia y elevado número de habitantes.

⁵³ CALAME (2009); pp. 119-122.

⁵⁴ CALAME (2009); p. 121.

11. Ética, Política y Gobernanza

Según FRANCESCET⁵⁵, la ética tiene que constituir tanto el discurso, como la práctica de la gobernanza global, esto de manera gradual hacia formas cada vez más complejas. Como en la actualidad las gobernanzas se caracterizan por esta complejidad, la ética proporciona algunos puntos de vista críticos y reflexivos acerca de la legitimidad moral de las prácticas políticas. Por lo tanto, la ética puede ser una vía unificadora para orientar las acciones humanas, pero, en determinadas circunstancias y ciertos contextos, puede convertirse también en una fuerza divisoria dentro del ámbito de las Ciencias Políticas.

En este sentido, hay cuatro visiones emblemáticas morales que no son excluyentes ni contradictorias y se sitúan desde perspectivas muy distintas, desde donde se pueden examinar las acciones que dan lugar al proyecto político de una gobernanza global. A saber, la Ética de la Reforma; la Ética de la gobernanza Responsable; la Ética de la Comunidad Cosmopolita; y, por último, la Ética de la Crítica. Estas cuatro visiones merecen un tratamiento específico para dar cuenta de sus características.

a. *Ética de la Reforma*

La gobernanza global se concibe como un proyecto de reforma del sistema de Estados con el fin de evitar la guerra entre ellos. Esto representa un proyecto claro dirigido hacia la consolidación de la gobernanza global, desde un punto de vista de la política mundial liberal. En este sentido, entonces los imperios europeos de los siglos pasados pueden calificarse como instituciones de gobernanza globales porque la gobernanza global se refiere al propósito de influencia y control a escala mundial.

Si el concepto era simplemente sobre los mecanismos involuntarios que guían las relaciones entre Estados, aunque sin ningún propósito moral final como es el caso del equilibrio de poder, entonces la gobernanza global sería solamente una

⁵⁵ FRANCESCET (2009); pp. 1-22.

representación formal del sistema de Estados soberanos. Pero el equilibrio de poder, como manifestación de la política internacional, se tiene en cuenta en tanto es también una manifestación de la gobernanza global.

Hablar de la gobernanza global, entonces, no es simplemente describir una realidad que se desarrolla *a priori* de la experiencia humana. Se considera que no acontece en la esfera de la Naturaleza, sino que corresponde a la Cultura y por lo tanto es evitable, como lo son las acciones humanas y las elecciones morales.

En el presente caso, la gobernanza global es entendida como una proyección del Liberalismo con la dinámica de los vicios y la corrupción de la política interior de los Estados europeos. La gobernanza global se basa en una moral superior con respecto a las enormes injusticias e interminables atrocidades de los Estados soberanos para mantener el equilibrio del poder.

Si las gobernanzas del mundo rechazan las manifestaciones de la política mundial, entonces los organismos internacionales, el Derecho Internacional y la Diplomacia, que son instrumentos que contribuyen para sostener pacíficamente una alianza de gobernanza mundial, resultarán insuficientes para evitar las guerras y la violencia (no obstante la correspondiente división de poderes, dentro de un sistema de gobernanza liberal, y con prácticas que permitan la solución pacífica de los conflictos de la sociedad y de la gobernanza).

Sin embargo, los mecanismos de la gobernanza también son susceptibles de conducir a errores, ya que los Estados pueden usar el sistema de Justicia y la Diplomacia para justificar sus acciones unilaterales. Por el contrario, las instituciones de un gobernanza global, deberían estar en una esfera superior al sistema político de los Estados. Por el momento, sí proporcionan una esperanza para que los Estados desarrollen progresivamente un vocabulario y una práctica moral afín a un proyecto multilateral.

En el presente caso entonces, la gobernanza mundial obedece a la perspectiva ética y a los intereses del Liberalismo.

Asimismo, debería estar basada en un compromiso con las normas de no agresión, la solución pacífica de las controversias y la seguridad colectiva.

Los Derechos Humanos y las normas humanitarias desempeñan un papel importante en la medida en que los Estados llevan adelante una conexión entre dos conceptos fundamentales, como son: el reconocimiento del valor de la dignidad humana y la seguridad internacional.

Una de las consecuencias que se deriva de esta perspectiva es que las fallas de la gobernanza global son también los fracasos de los Estados, ya que mientras no estén dispuestos a comprometerse con las nuevas normas de cooperación internacional, seguirán sumidos dentro de la decadencia de la realidad política actual.

Hacia el interior de la visión ética de la reforma, se produce una tensión entre concepciones “pluralistas” y “solidaristas” del orden internacional. Los pluralistas enfatizan el rol del Estado a partir de la importancia de la moderación y la tolerancia en cuestiones básicamente de índole nacionales. Mientras que los solidaristas, sostienen que la soberanía no es absoluta y que las comunidades pueden llegar a justificar en determinados casos la intervención. Por otro lado, los pluralistas son más tolerantes en el caso de fallas del Estado, mientras que los solidaristas ven la gobernanza global como una forma de responder a las amenazas de la violencia generalizada o a los intentos de subversión de valores fundamentales como la Democracia, los Derechos Humanos, la defensa y la seguridad humana. Para los pluralistas, la eficacia de la gobernanza global depende de su legitimidad que, a su vez, está en función de múltiples variables políticas.

Resulta necesario entonces tener en cuenta qué doctrinas pueden contribuir o no a un proyecto internacional, por ejemplo, el nacionalismo es una doctrina que limita los sentimientos y tendencias internacionalistas que, en este sentido, dentro de un sistema multinacional, puede traer graves conflictos. Por ello, los actores políticos de la gobernanza global, como analistas, siempre

deben tener en cuenta el posible impacto de sus decisiones; la posibilidad de mejorar el estado de cosas o provocar más daño aún con el resultado posterior de un ya evidente y mayor desorden internacional. Y la coerción ética puede contribuir en estos dos sentidos. En consecuencia, para los pluralistas la ética de la gobernanza mundial debe trabajar dentro ciertos límites políticos.

El mandato de la gobernanza global está orientado pues a reducir las amenazas para la Humanidad. Por lo tanto, la versión solidarista de la ética de la reforma observa rigurosa y exigentemente la legitimidad de las instituciones de gobernanza global y a sus actores internacionales.

“It is not moral perfectionism, then, or zeal to solve each and every problem that underlies a solidarist vision of reform. It is, rather, recognition that global governance politics takes place in a human community, as well as a community of sovereign states”⁵⁶.

b. *Ética de la Gobernanza responsable*

Como sabemos, los Estados en tanto entidades territoriales carecen del legítimo derecho para controlar asuntos más allá de sus fronteras, a menos que exista un acuerdo internacional; sin embargo, los problemas transnacionales afectan directamente los intereses de las sociedades.

En este sentido, la gobernanza global es una concepción que permite reunir a los sistemas de elaboración de normas, las estructuras para coordinar políticas internacionales y cuyas soluciones posteriormente contribuyen a todos los Estados.

La gobernanza global se convierte de esta manera en una autoridad suprema que se ubica por encima de todos los Estados, mientras constituye un enfoque analítico para estudiar la

⁵⁶ “No es el perfeccionismo moral, entonces, o el afán de resolver todos y cada uno de los problemas que subyacen a una reforma de visión solidarista. Lo es, más bien, el reconocimiento de que las políticas de gobernanza global tienen lugar en una comunidad humana, así como una comunidad de Estados soberanos”. T. del A. FRANCESCHET (2009); p. 8.

globalización y obtener certezas acerca de quiénes y por qué nos gobiernan, cuáles y de quién son sus verdaderos intereses, y con qué mecanismos y propósitos.

La fragmentación de los países, las economías problemáticas, las democracias y organizaciones políticas frágiles muestran claramente la importancia de las responsabilidades cívicas en la actualidad, para poderes centrales y descentralizados, líderes, grupos, subgrupos, individuos, relaciones de autonomía y de dependencia; luego de lo cual, las instituciones y los actores políticos adquieren cierta autonomía de los Estados integrantes y cierta dependencia de la gobernanza global.

“States do not disappear but rather become pieces that fit in a larger, multilevel puzzle with other systems, such as the global economy, world information and communications technologies, the global environment, and a wide range of intergovernmental, transnational, and private actors”⁵⁷.

Parecería ser que en principio, estamos hablando del Mercado Común Europeo. De esta manera, una ética de la gestión responsable amplía las posibilidades de gobernar en el marco de la moralidad que requiere una acción política de la gobernanza global.

c. Ética de la comunidad cosmopolita

En lugar de observar cómo los Estados más poderosos del planeta acomodan sus intereses de acuerdo sólo a sus propias necesidades, la gobernanza global debería promover y dar respuesta a las necesidades de las personas en tanto habitantes de

⁵⁷ “Los Estados no desaparecen sino que se convierten en piezas que encajan en un más grande, rompecabezas de varios niveles con otros sistemas, tales como la economía global, el mundo de la información y de las tecnologías de la comunicación, el medio ambiente global, y una amplia gama de actores privados intergubernamentales y transnacionales”. T. del A. FRANCESCCHET (2009); p. 10.

un espacio común. En este sentido, tendría que iniciarse un debate acerca de cuáles son los intereses importantes que los organismos internacionales deberían atender.

La gobernanza global surge como respuesta a la hipótesis de que el bienestar y el destino de la especie corren riesgos de consideración y que por lo tanto demandan acciones inmediatamente. El cosmopolitismo brinda contenido consistente con la ética de la gobernanza global ya que se opone a las insuficiencias de los Estados individualistas, como a los efectos nocivos del mercado mundial. Asimismo, la historia de la gobernanza global ha sido influida por un “cosmopolitismo elevado”, es decir, un sentimiento que anima los gobiernos a arriesgar recursos a favor de proyectos internacionales liberales.

La Ética, de trascender el particularismo moral, implica cambios y desafíos para las políticas de los Estados y de los organismos internacionales. El liderazgo histórico del liberalismo, así como su deseo de legitimidad, motivan a los Estados liberales en esta dirección. Con la adopción del lenguaje cosmopolita y los valores de los grupos de solidaridad y organizaciones no gubernamentales se contribuye a fortalecer la visión de que la gobernabilidad global debe servir a toda la Humanidad.

d. *Ética de la crítica*

La gobernanza global se desarrolla en una época en la cual la reflexión es una práctica indiscutible. De manera que los actores políticos están acostumbrados a cuestionar a las Instituciones y a las prácticas internacionales que declaran tener propósitos políticos fundados en la Ética; a partir de esto, tienen la autoridad para cuestionar y replantear las normas morales dominantes en un contexto de gobernanza global.

En este contexto, la gobernanza global constituye un fundamento, un punto de partida de carácter moral y político, y no, un fin. Tiene, por otro lado, un rol fundamental en el desarrollo y aumento de nuevas estructuras y relaciones de poder que ponen en desventajas a unos para dar beneficios a otros.

*“An ethics of critique is based, then, on a moral obligation to uncover, identify, and challenge the ways in which global governance negatively affects the subordinate and the marginal in world politics”.*⁵⁸

12. Presidencialismo y crisis política

Hay que definir algunos criterios que permitan identificar rasgos generales de países con régimen presidencialista:

- 1) El Jefe del Estado debe ser elegido mediante la elección popular directa o calificada, para desempeñar su función por un periodo de tiempo determinado;
- 2) El gobierno o el Poder Ejecutivo en los sistemas presidenciales no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario; por el contrario, es el mismo presidente quien discrecionalmente nombra y sustituye a los miembros de su gabinete;
- 3) Es necesario que no haya ninguna “autoridad dual” que pueda interponerse entre el presidente y su gobierno, de manera que el presidente pueda dirigir el Poder Ejecutivo sin mayores dificultades.

Desde este punto de vista, y siguiendo a DEL CAMPO & LAIZ (2010), el número de países con régimen presidencialista es reducido, y no obstante algunas excepciones, el desarrollo de estos regímenes suele ser inestable y problemático desde el punto de vista político y en lo concerniente a su gobernabilidad democrática⁵⁹.

⁵⁸ *“Una ética de la crítica está basada, pues, en una obligación moral para descubrir, identificar y desafiar las vías en las que la gobernanza global afecta negativamente al subordinado y al marginal en las políticas del mundo”.* T. del A. FRANCESHET (2009); p. 13.

⁵⁹ DEL CAMPO & LAIZ (2010); p. 75.

Uno de los motivos para señalar las tendencias inestables del presidencialismo que conducen hacia la ingobernabilidad dentro del sistema democrático está originado en su precaria capacidad de adaptación política para enfrentarse a las crisis. Sin embargo, algunos autores señalan que las crisis presidenciales son finamente dirigidas mediante el mecanismo del *impeachment* o acusación política del presidente, o también conocidas como “golpes de palacio”, las que se desatan dentro de un clima de inestabilidad política, de movilizaciones y de temor a un reciclado golpe de estado⁶⁰. A pesar de que las causas, las características, los medios y la finalidad son muy diferentes, otros autores consideran que el *impeachment* reemplaza a los golpes militares como fórmula para deponer presidentes en América Latina⁶¹; y quiérase o no, las democracias latinoamericanas se fundan en el modelo presidencialista.

Las implicancias políticas de esta salida institucional son muy graves puesto que el sistema de gobernabilidad democrática evidencia el reconocimiento simultáneo de dos poderes indiscutiblemente legitimados pues sus representantes son elegidos, en un caso, por la mayoría democrática y, en el otro probablemente, por una minoría oligárquica, y aunque de forma separada, por la mayor parte de la sociedad.

En este sentido, la condición es que ambos poderes lleguen a tener la capacidad para anular la toma de decisiones del grupo oponente en caso de desacuerdo político u económico financiero. Los conflictos de intereses entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo forman parte de la vida política cotidiana de la mayor parte de los países de Latino América. Y esto se observa en especial cuando el partido político gobernante es incapaz de generar el consenso necesario y suficiente para gobernar con las fuerzas parlamentarias opositoras.

Con la incorporación del Juicio Político se puede llegar a dar lugar incluso hasta la destitución presidencial; el Congreso, en

⁶⁰ Presidencias del Dr. Raúl Alfonsín (1983 - 1989) y del Dr. Fernando de la Rúa (1999 - 2001) en la República Argentina.

⁶¹ DEL CAMPO & LAIZ (2010); pp. 76-77.

circunstancias especiales, puede tener al alcance una vía de solución constitucional ante el surgimiento de crisis institucionales y de gobernabilidad democrática.

Sin embargo, en otros casos, la utilización de estos recursos responde a conflictos de poder entre partidos, o entre direcciones políticas de un mismo partido, cuyo propósito consiste generalmente en desestabilizar o neutralizar la acción de gobierno, en lugar de fiscalizar responsablemente el ejercicio político democrático.

“En los últimos años han tenido lugar reformas constitucionales que han introducido mecanismos de control más propios de sistemas parlamentarios que de sistemas presidenciales. En Argentina, miembros del gabinete pueden ser sometidos a censura por un voto de mayoría, de igual modo que en Ecuador y Perú; por mayoría cualificada del congreso en Costa Rica, Guatemala, Colombia, Uruguay y Venezuela. En Bolivia o Panamá, el congreso puede censurar a los ministros, pero esto no comporta necesariamente su dimisión”⁶².

13. Indicadores de Gobernanza

En esta parte se comentarán algunas nociones básicas, explicando procedimientos metodológicos.

De acuerdo con FRANÇOIS, los indicadores brindan una representación de la realidad⁶³, desde tres puntos de vista distintos:

- 1) Científico, para la descripción de la gobernanza mundial,
- 2) Político, para la identificación de prioridades y la evaluación de la actuaciones de los actores,
- 3) Social, para facilitar la comunicación.

⁶² DEL CAMPO & LAIZ (2010); p. 81.

⁶³ FRANÇOIS (2009); pp. 1-30.

A su vez, los indicadores tienen que cumplir ciertos criterios de calidad:

- 1) Relevancia política y utilidad para los usuarios;
- 2) Robustez, fiabilidad y precisión, para que reflejen las variaciones de aquello que resumen;
- 3) Calidad y disponibilidad de datos indiscutibles y accesibles;
- 4) Comparabilidad a través de los años;
- 5) Legibilidad;
- 6) Transparencia.

Y a través de mediciones, que pueden llegar a ser muy precisas demarcadas espacial y temporalmente, los indicadores permiten evaluar una situación determinada y contribuyen a la toma de decisiones. Constituyen una síntesis de información que ofrece a los actores científicos, administradores políticos, decisores y ciudadanos comunes, la posibilidad de tener entre sí un diálogo con fundamentos.

Los indicadores cualitativos y cuantitativos describen indirectamente una situación dada. Obviamente, se requiere una relación causal entre el indicador y lo indicado, por ejemplo, el calor es un *indicador cualitativo* y el dato 45° C es un *indicador cuantitativo* y entre ambos indican la realidad de una temperatura elevada. Asimismo, un indicador es una señal que proporciona información sobre el estado y/o evolución de un sistema. Hay entonces tres términos importantes relacionados directamente con los indicadores:

- 1) La señal;
- 2) El sistema;
- 3) La información.

Y además, los indicadores o conjuntos de indicadores tienen otras funciones:

- 1) Informar;
- 2) Advertir;
- 3) Permitir la orientación y la acción.

a. Los Indicadores informan

Para el desarrollo de una investigación es importante el uso de indicadores ya que proporcionan información acerca del sistema. En este sentido, una política basada en el uso de indicadores, se enfrenta objetivamente a la realidad social. Con lo cual resulta conveniente a los decisores políticos que se convierta en una política transparente porque, sin dudas, obedece a una demanda social. La razón es sencilla: la información obtenida tiene que ser devuelta a los actores para que generen acciones en función de intereses comunes.

“Indicators must also, especially in a democracy, be used to inform citizens and public opinion in general”⁶⁴.

Ahora bien, la evaluación de la gobernanza mundial es sumamente compleja porque presupone a su vez grandes y crecientes demandas sociales que en primer lugar deben ser interpretadas y posteriormente evaluadas.

b. Los Indicadores advierten

Además de proporcionar información, los indicadores expresan advertencias. Asimismo, la información que proporcionan puede conducir a la profundización del conocimiento acerca del asunto, con ciertas limitaciones, y a la acción con respecto al mismo.

“The world, as it is today, is a complex organism and its governance is complicated. An exhaustive description of its reality is unattainable, no matter the quality of the set of indicators developed to do so”⁶⁵.

⁶⁴ “Los indicadores deben también, especialmente en una democracia, ser usados para informar a los ciudadanos y a la opinión pública en general”. T. del A. FRANÇOIS (2009); p. 12.

⁶⁵ “El mundo, como lo es hoy, es un complejo organismo y su gobernanza es complicada. Una descripción exhaustiva de su realidad es inalcanzable, independientemente de la calidad del conjunto de indicadores desarrollados para hacerlo”. T. del A. FRANÇOIS (2009); p. 12.

En este sentido, un conjunto de indicadores funciona como una alarma que está dispuesta para ser escuchada y alertar al observador atento. Dado que se funda en el presupuesto de que los actores involucrados conocen el sistema en el que se desempeñan y a partir de sus observaciones serán capaces de hacer observaciones aun más profundas para obtener respuestas convincentes y satisfactorias a sus, cada vez más, complejas preguntas.

c. Los Indicadores permiten acción y dirección

Una vez obtenidos los indicadores, hay que llevar adelante una interpretación de la realidad que se traduce de hecho en acción y dirección. Los indicadores brindan información valiosa para asistir a los decisores en lo tocante a la manera más apropiada para pensar y, posteriormente, actuar. Y ésta es la dimensión política, en la cual los indicadores se convierten en instrumentos de dirección. Hay dos requisitos para todas las sociedades democráticas modernas:

- 1) Evaluación de la realidad mediante un conjunto de indicadores;
- 2) Debate público acerca de los actores de la gobernanza mundial.

En general, las visiones de los diferentes actores políticos, diplomáticos, económicos o simples representantes sobre la gobernanza mundial ponen de manifiesto una gran esperanza en el núcleo del asunto.

“Like public service, which must be at the service of the public, world governance, to remain world governance, must truly be governance of the world, at the service of the world”⁶⁶.

⁶⁶ “Como servicio público, que debe estar al servicio del público, la Gobernanza Mundial, al ser la Gobernanza Mundial, debe verdaderamente estar la Gobernanza del mundo, al servicio del mundo”. T. del A. FRANÇOIS (2009); p. 13.

Asimismo, los sistemas de indicadores proporcionan orientación. Si la gobernanza mundial va a establecerse, deberá hacerlo a partir de las iniciativas de los actores intervinientes. Asumir responsabilidades dentro de la gobernanza mundial, significa enmarcar, permitir y evaluar permanentemente nuevas iniciativas. Esto es pues tener iniciativas, para lo cual, los indicadores son indispensables.

14. Evaluar para entender

Los sistemas de indicadores proporcionan información acerca de los problemas que afectan a la gobernanza mundial.

“Everybody agrees that the world is in bad shape, and that this is because world governance is in bad shape”⁶⁷.

Las economías modernas toman como indicadores espaciales la comparación de las actuaciones de diferentes países, y temporales, mediante el seguimiento de la evolución del ejercicio de gobierno durante un período determinado.

Actualmente, el crecimiento del PIB es un indicador engañoso porque cuando surge una nueva economía política se centra en el factor humano, en lugar de hacerlo en la producción y en el consumo de las personas.

El mundo sigue cambiando y proporcionalmente aumentan los desequilibrios y los riesgos para vivir en él; asimismo, los recursos naturales escasean mientras el aire y el agua se contaminan lentamente.

Simultáneamente, el sentido de lo real se entremezcla con los modelos y con lo virtual complicando aun más nuestra percepción del mundo.

⁶⁷ “Todo el mundo está de acuerdo en que el mundo está en mal estado, y esto es porque la gobernanza mundial está en mal estado”. T. del A. FRANÇOIS (2009); p. 13.

*“These mutations will not occur in just one area: they will involve values, forms of production, consumption, and trade, governance, and the relationship between humans and the biosphere. The present system of indicators can understandably be seen as unable to reflect these four main areas, and can hardly be expected to be of any use in appreciating the magnitude of these foreseeable mutations nor in tracking their evolution”*⁶⁸.

Por lo tanto, para los nuevos modelos sociales, necesitamos nuevos indicadores. Y no obstante el caso del PIB, lo que interesa, tanto desde el punto de vista científico, como político democrático, es si se podrá obtener información valiosa a partir de los siguientes índices:

- 1) Índice de gobernanza mundial (*World Governance Index: WGI*);
- 2) Índice de Desarrollo Humano (*Human Development Index: HDI*), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas Programa (PNUD);
- 3) Índice de Progreso Genuino (*Genuine Progress Index: GPI*).

Y sea como fuese el caso, deben reunir tres requisitos, muchas veces no tan fáciles de compatibilizar entre sí:

- 1) Rigor científico,
- 2) Eficacia política
- 3) Legitimidad democrática.

Por otro lado, habría que considerar la posibilidad de permitir a la población de un país que participe en la construcción de indicadores de Desarrollo Sustentable. Y la idea de la

⁶⁸ *“Estas mutaciones no suceden en una sola área: ellas incluirán valores, formas de producción, consumo, y el comercio, la gobernanza, y la relación entre humanos y la biosfera. El presente sistema de indicadores puede comprensiblemente ser visto como incapaz de reflejar estas cuatro áreas principales, y difícilmente puede esperarse que sea para algún uso apreciando la magnitud de estas previsible mutaciones ni en el seguimiento de su evolución”*. T. del A. FRANÇOIS (2009); p. 14.

participación, siguiendo a FRANÇOIS, parece deseable y posible. A saber:

- a) Deseable, porque tanto la gobernanza mundial como el Desarrollo sustentable, en la medida en que requieren de una Democracia, permitirían mayor autenticidad metodológica y técnica;
- b) Posible, porque mediante la deliberación, los ciudadanos pueden expresar su preocupación por el bien común y el futuro de la Humanidad.

Siguiendo a FRANÇOIS, y de acuerdo a la propuesta de “*Redefining Global Governance to Meet the Challenges of the Twenty-first Century*”⁶⁹, el objetivo común es cambiar los modelos de desarrollo actuales (que deben comprender las dimensiones espiritual, intelectual, social, artística, etc.) para hacerlos compatibles con los recursos limitados de la biosfera en el largo plazo.

El desarrollo sustentable para la Humanidad no puede lograrse si los recursos naturales del planeta son usufructuados por una pequeña minoría que tiene los medios económicos y militares para adquirirlos y retenerlos. La reducción de las desigualdades no es sólo un deber moral, sino también un acto de Justicia como condición *sine qua non* para garantizar la Paz mundial a largo plazo. Por ello, conciliar la libertad y la dignidad de todos los seres humanos es un objetivo fundamental de la gobernanza mundial.

La diversidad ecológica y la diversidad cultural constituyen la principal riqueza de la Humanidad. La Paz en el mundo requiere, no obstante la conciencia de un lugar de referencia, el reconocimiento de un lugar de pertenencia común, para concretar la búsqueda del Bien común. Ello es pretender lograr la unidad a partir de la diversidad como si fueran “dos caras de la misma moneda”.

Los objetivos de la gobernanza mundial a tener en cuenta en primera instancia son:

⁶⁹ ALLIANCE 21 (2001).

- 1) La paz;
- 2) La seguridad;
- 3) La democracia;
- 4) La libertad;
- 5) La equidad.

A partir de los cuales, podríamos pensar en indicadores de gobernanza mundial que abordaran los siguientes temas:

- 1) Paz y Seguridad;
- 2) Estado de Derecho;
- 3) Derechos Humanos y Participación;
- 4) Desarrollo Sostenible;
- 5) Desarrollo Humano.

Por todo ello:

“If world governance does not fulfill this basic role, it runs the risk of bringing about a damaging setback or of accelerating into a road block on a path made of uncertainties”⁷⁰.

15. Gobernabilidad

Debido a que las democratizaciones latinoamericanas se producen en momentos de cambios políticos, sociales y tecnoeconómicos importantes, y de acuerdo con PRATS I CATALA⁷¹, la gobernabilidad democrática es una construcción referida a los procesos de democratización en Latino América. Esto puede provocar que las democracias latinoamericanas experimenten formas de regresión hacia el autoritarismo y que se

⁷⁰ “Si la Gobernanza Mundial no cumple este rol básico, corre el riesgo de provocar un retroceso perjudicial o aceleración dentro una carretera en bloque en un camino hecho de incertidumbres”. T. del A. FRANÇOIS (2009); p. 13.

⁷¹ PRATS I CATALA (2001).

instale el problema de la gobernabilidad democrática. Así, todo es gobernabilidad:

“...asegurar mayorías parlamentarias a los Presidentes, construir consensos y coaliciones, fortalecer el sistema electoral y de partidos políticos, asegurar la suficiencia financiera del Estado, reordenar sus relaciones con los poderes descentralizados, reformar la policía y el ejército, introducir la nueva gestión pública, fortalecer el poder judicial y el Estado de derecho, garantizar los Derechos Humanos, prevenir y gestionar conflictos y desastres, proveer bienes públicos...”⁷²

La universalización de la democracia liberal conocida como “Consenso de Washington”, impulsada por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los organismos multilaterales de cooperación, se dirige a reestructurar a los países en vías de desarrollo dentro del nuevo orden internacional.

Incluso, ya hablamos de gobernabilidad económica, social, medioambiental, educativa y urbana. No obstante, el riesgo que corremos es la ingobernabilidad y las amenazas son la anomia y la desintegración social,

Dado que aunque la economía se globalice, no significa que suceda lo mismo con la política, nos encontramos entonces con que la pregunta es si las potencias de la globalización estarán dispuestas a costear los gastos de los países con menores recursos para que puedan adaptarse a las nuevas exigencias desarrollistas.

a. Gobernabilidad y Gobernanza

Los conceptos “gobernabilidad” y “gobernanza” tienen semejanzas y, a su vez, grandes diferencias.

Siguiendo a PRATS I CATALA⁷³, el PNUD crea el MDD (*Management Development Division*) que luego se convierte en el MDGD (*Management Development and Governance Division*)

⁷² PRATS I CATALA (2001); p. 109.

⁷³ PRATS I CATALA (2001); p. 113.

con lo cual la palabra gobernanza (*governance*) queda incorporada.

En este sentido, si entendemos la *governance* como instituciones y reglas para el establecimiento de redes de actores organizados para el desarrollo, debemos buscar su origen en diversos factores:

- 1) Una teoría de la gobernanza para explicar la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones;
- 2) El reconocimiento desde las Ciencias Políticas de la necesidad de relacionar regímenes políticos con desarrollo;
- 3) La identificación desde la Teoría de la Gestión Pública que la eficacia y eficiencia de una gestión depende de la acción de gobierno y de la gestión de redes de actores calificados, de los cuales a su vez depende la gobernabilidad.
- 4) El consenso acerca de la correlación entre instituciones y desarrollo.

b. Gobernabilidad y Desarrollo

La gobernabilidad es una característica que se predica de las sociedades o sistemas sociales, aunque las características de los gobiernos constituyen factores fundamentales de la gobernabilidad.

“Un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”⁷⁴.

- 1) **Actor estratégico:** Individuos, grupos u organizaciones con recursos de poder para perturbar, socavar o impedir el

⁷⁴ PRATS I CATALA (2001); p. 120.

funcionamiento de las reglas de toma de decisiones y de solución de conflictos, observados asimismo a través de una análisis F.O.D.A., desde el nivel de organizaciones, grupos y personas.

- 2) **Reglas y procedimientos:** Constituyen el verdadero régimen político de un país y a través de las cuales se toman decisiones y los actores estratégicos pueden resolver sus conflictos. En este sentido, la gobernabilidad está en relación directa a la duración de las reglas y procedimientos que, a su vez, durarán más en la medida en que permitan resolver legalmente mayor cantidad y calidad conflictos entre actores estratégicos. La crisis de gobernabilidad se produce cuando el conflicto entre actores pone en cuestión la matriz institucional que expresa la estabilidad del sistema político. Asimismo, existen conflictos que por medio de su resolución consolidan la gobernabilidad existente. Por lo tanto, la gobernabilidad presupone necesariamente también el conflicto entre actores estratégicos.
- 3) **Gobernabilidad y desarrollo:** Si la gobernabilidad es evaluada en función de su capacidad para producir desarrollo, tenemos que:
 - a) Si bien el desarrollo presupone gobernabilidad, no toda gobernabilidad produce desarrollo. Por lo tanto, un proyecto desarrollista exige reconocer y valorar el conflicto entre actores para luego apoyar un desenlace positivo.
 - b) El reconocimiento del conflicto y resolución promueven formas de gobernabilidad superiores más capaces aún de producir mayor desarrollo.

Si la gobernabilidad es una condición necesaria para el desarrollo, se deberá prestar especial atención a los actores estratégicos, a las reglas y procedimientos, y también a la capacidad de producir desarrollo.

“...que el desarrollo humano implique (...) democracia y gobernabilidad democrática no significa que toda gobernabilidad democrática produzca desarrollo humano”⁷⁵.

c. Democracia y Gobernabilidad Democrática

La gobernabilidad democrática se da cuando las decisiones y la resolución de los conflictos entre actores estratégicos se producen conformes a reglas y procedimientos democráticos.

“La gobernabilidad democrática presupone la existencia de democracia, pero ésta no es condición suficiente para que exista gobernabilidad democrática”⁷⁶.

Muy por el contrario, la democracia delegativa⁷⁷ es una estructura que acentúa la debilidad de las instituciones políticas al tiempo que realza la personalización en el poder político.

Los sistemas representativos permiten delegar autoridad y para que recaiga en poderes separados que asimismo deben rendir cuentas de manera continuada a la par del resto de los poderes del Estado. En este sentido, las democracias representativas pueden limitar los abusos del poder y también producir políticas estables y sostenibles.

Y asimismo, como la democracia se basa en la tendencia hacia la igualdad política, cuanto mayor resulten ser las desigualdades, mayores serán también las tensiones entre democracia y gobernabilidad. Cuando los actores estratégicos desarrollan prácticas contradictorias a la democracia es poco probable que promuevan gobernabilidad y, de ninguna manera, gobernabilidad democrática. Por ello:

“Democracia y gobernabilidad son, pues, dos conceptos diferentes que pueden y deben sin embargo relacionarse.

⁷⁵ PRATS I CATALA (2001); p. 128.

⁷⁶ PRATS I CATALA (2001); p. 133.

⁷⁷ O'DONNELL (1994); pp. 55-69.

*Puede existir gobernabilidad sin democracia, pero también democracia sin o con escasa gobernabilidad*⁷⁸.

Si la meta es el desarrollo humano, la democracia es un requisito. Y si el desarrollo humano es el criterio evaluador de la gobernabilidad, la gobernabilidad democrática es una obligación.

16. Gobernanza y neoinstitucionalismo

El neoinstitucionalismo, según FERRARO⁷⁹, surge a partir de la crítica al *individualismo metodológico*, que subyace también a la *escuela de la elección racional*, una corriente que desplaza al conductismo, y adquiere un lugar importante en las Ciencias Sociales actuales. Desde el individualismo metodológico se considera que los fenómenos sociales consisten en la suma de actitudes, preferencias o acciones de los individuos, y que los principios rectores para su explicación son los mismos que rigen el comportamiento de los individuos. Asimismo, la *escuela de la elección racional* postula que la explicación del comportamiento individual debe buscarse en el autointerés del sujeto y cuyo sentido consiste en maximizar sus propios beneficios pues sus acciones están orientadas hacia un fin determinado.

Por lo tanto, a partir de la motivación individual, se puede llegar a explicar el comportamiento colectivo o social o, en otras palabras, la acción social. Es decir que las instituciones son indispensables para que la acción colectiva se configure, pero son consideradas como un marco de referencia dentro del cual los individuos buscan la maximización de su bienestar, que no es otra cosa que la realización de sus preferencias. De esta manera, los individuos mediante su participación en las instituciones desarrollan un sentido de ubicación sociopolítica que contribuye a

⁷⁸ PRATS I CATALA (2001); p. 141.

⁷⁹ FERRARO (2007); p. 235.

conformar y realizar un “comportamiento apropiado” (*appropriate behaviour*).

*“Para el neoinstitucionalismo, la acción social debe explicarse fundamentalmente por medio de este sentido de lo normativamente apropiado, mientras que la maximización individual del beneficio resulta secundaria, pues tanto las preferencias individuales como los intereses son configurados por los ordenamientos institucionales, que mantienen su posición dominante mediante procesos de socialización y Cooptación”*⁸⁰.

El ascenso del neoinstitucionalismo, en tanto orientación metodológica en las Ciencias Sociales, contribuye a la *aceptación del concepto de gobernanza* y al consenso en torno al marco público institucional tiene que ser considerado pues como una condición necesaria del desarrollo económico.

El neoinstitucionalismo se considera a sí mismo como un retorno a las teorías de la sociedad que conforman las primeras nociones del institucionalismo; entre las cuales, el aporte de Max Weber sostiene que una burocracia pública es una condición necesaria para sostener el marco institucional de una economía de mercado. Asimismo, el marco institucional tiene que ser diseñado y adaptado al proceso económico que cambia permanentemente. Por esto, la investigación de la nueva economía institucional se concentra sobre la calidad de la burocracia estatal y su relación con el crecimiento económico.

a. Instituciones y Desarrollo

En el marco del neoinstitucionalismo, diversos estudios empíricos intentan establecer una relación entre la eficiencia de la burocracia y el crecimiento económico. Estos estudios utilizan indicadores de “calidad burocrática” provistos por consultoras comerciales en informes comparados sobre competitividad. Dichos informes se basan en resultados de encuestas y tienen, por lo tanto, cierta base empírica.

⁸⁰ FERRARO (2007); pp. 236 y 237.

La percepción de los empresarios con respecto a la calidad de la burocracia estatal, la ausencia de corrupción y la previsibilidad del marco regulatorio, tienen posteriormente un efecto demostrable sobre el rendimiento de la economía. De esta manera, la burocracia es una entidad cuyos efectos pueden ser positivos o negativos, pero en la cual ya no se discuten su composición interna, las condiciones para su desarrollo y su eficiencia.

b. *Gobernanza y Estado*

Una novedad acerca del concepto de gobernanza surgió ante la posibilidad de intentar relacionar el problema de las estructuras políticas con la buena administración y el gerenciamiento público eficaz, pues las cuestiones concernientes a política y administración se habían estudiado de manera separada, hecho que llevó a mantener la separación entre las Ciencias de la Administración y las Ciencias Políticas, en perjuicio del resultado final, esto es, el avance del conocimiento.

Y fue a partir del uso del concepto de gobernanza que se vio la oportunidad para conectar estas dos esferas del conocimiento, pues se vio la necesidad de un abordaje metodológico que contribuiría a desentrañar más claramente este nuevo concepto, que si bien reúne intereses comunes entre Política y Administración Pública, es cierto también que no posee una definición precisa ni una teoría fundada que pueda producir acciones específicas orientadas a mejorar la gobernanza en relación a la gestión de gobierno y a la vida pública.

No obstante lo dicho, siguiendo a FERRARO, creemos que el concepto de gobernanza ofrece ventajas para plantear determinados problemas de las Ciencias Políticas, a punto tal que ya no se puede prescindir de este concepto en el estudio de las relaciones entre Estado y sociedad.

Asimismo, este concepto conlleva un modelo de decisiones colectivas que pueden tener lugar dentro del Estado, de organismos internacionales, organismos no gubernamentales o la

sociedad civil; además, permite orientar el análisis acerca del poder político sin atenerse a límites establecidos, a partir de lo cual se puede abordar también desde varias perspectivas teóricas.

En un contexto donde la mayor parte de los actores se encuentran en los organismos públicos y en donde las redes de actores del sector privado son necesarias para la formación e implementación de políticas públicas, la interacción con estas redes de actores resulta imprescindible para el éxito del gobierno. Por ello, el concepto de gobernanza supone la inclusión de una multiplicidad de actores en el acto de gobernar y de entender este proceso dinámicamente.

c. Gobernanza y Cooperación

La tesis de Weber sobre la necesidad de instituciones profesionales para asegurar el desarrollo, cuenta con evidencia empírica consensuada; en este sentido el concepto de gobernanza proporciona también abordajes interesantes acerca de las condiciones políticas que pueden asegurar ese marco político e institucional.

“En el ámbito de la cooperación, el concepto de gobernanza ha terminado por convertirse en el criterio principal para decidir sobre la concesión de ayuda al desarrollo”⁸¹.

En las postrimerías de la guerra fría, la política de cooperación internacional para el desarrollo dejó de tener como criterio evaluador la pertenencia a uno de los dos bloques. Mientras que en la actualidad, el bloque occidental deja de considerar políticamente conveniente brindar apoyo financiero a regímenes que generan dudas en lo concerniente a violaciones a los Derechos Humanos o en lo tocante al nivel de corrupción. Las formas de condicionalidad influyen sobre la manera en que los gobiernos receptores de ayuda deben estructurar sus procesos de

⁸¹ FERRARO (2007); p. 249.

administración y formulación de políticas, a punto tal que incluso la opinión pública se consolida a partir de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y ejerce mayor presión política y social.

Hoy en día, los países que brindan apoyo deben contar con un “modelo normativo” sobre la manera en que los gobiernos deben llevar adelante sus políticas públicas y establecer de antemano si el sistema pluripartidista o las poliarquías, por ejemplo, podrán sustentar al gobierno y a sus procesos políticos, de manera de poder llevar adelante un seguimiento de los resultados, sugerir los cambios que fuesen necesarios y, llegado el caso, reclamar resultados satisfactorios. Y el concepto de gobernanza es funcional a estos criterios que surgen a partir de las iniciativas del Banco Mundial, organismo que también reconoce que el concepto de gobernanza debe ser en lo posible apolítico.

Pero dicha restricción parece no tener vigencia en países que brindan ayuda internacional para el desarrollo, pues la visión de una gobernanza cumple un importante rol en las políticas de la cooperación europea.

“De modo que aquí existe un nuevo criterio de selectividad en la cooperación al desarrollo: para poder ser beneficiario, un país debe tener indicadores de gobernanza suficientemente desarrollados como para ser incluido en los criterios formulados por el gobierno de Holanda”⁸².

Esto significa que los patrones de conducta característicos y esperables de las culturas occidentales podrían ser exportados a países orientales cuyos contextos políticos y culturales son diferentes.

Por otro lado, también hay diferencias en cuanto a la interpretación del concepto de gobernanza desde niveles académicos como desde las agencias de cooperación internacional, pues los primeros son proclives a prestar atención a cuestiones de carácter cultural, mientras que las segundas parten

⁸² FERRARO (2007); p. 251.

de una noción específica de gobernanza y esperan que se cumplan sus exigencias independientemente de las circunstancias del contexto considerado.

En este sentido, Holanda desde 1998 elabora una lista de países potenciales receptores de ayuda, basada en el cumplimiento de criterios preestablecidos de gobernanza. El Banco Mundial, en cambio, desde principios de los 90', concede créditos también a países que tienen evaluaciones bajas en el área de gobernanza; pero utiliza el criterio de dividir el crédito en cuotas y cuyas entregas posteriores dependen básicamente del cumplimiento de ciertas condiciones, entre las que se cuentan la mejora de los indicadores de gobernanza.

En definitiva, la idea es desarrollar un modelo de condiciones que incluya la dimensión política, para lograr progresos en los procesos políticos y administrativos:

“Inmediatamente después del fin de la guerra fría, un amplio sector de atención internacional, en torno a la cuestión de la gobernanza, fue la democratización y la creación de regímenes políticos pluripartidarios o poliarquías. El debate sobre este tema continúa, pero los resultados de la cooperación, como tal, han sido bastante pobres”⁸³.

Incluso en la actualidad, entre países que desarrollan programas de cooperación, hay una tendencia a sustituir la “condicionalidad política” de los créditos por la “selectividad política” de los países que pueden solicitar un crédito.

El tránsito de una a otra tiene asimismo su origen en iniciativas del Banco Mundial y está basado en la idea de que los países con un rendimiento favorable, en términos de tasas de crecimiento, tienen mayores probabilidades de recibir fondos de cooperación para utilizarlos posteriormente de manera eficaz y eficiente, porque la “selectividad” se convierte en la estrategia más efectiva a la hora de desentrañar la relación costo-beneficio. En donde el gobierno de Holanda tiene el resultado más evidente

⁸³ FERRARO (2007); p. 252.

con respecto a su política de cooperación, a partir de la lista de países receptores que dan muestras de buenos resultados en el área de la gobernanza, y lo hace a partir de una evaluación propia avalada con informes de organismos multilaterales de relevancia internacional.

Dicha evaluación busca perspectivas acerca de la calidad de la gobernanza, a partir de tres ejes:

- 1) Gerenciamiento financiero del país;
- 2) Estado de la protección de los Derechos Humanos; y
- 3) Nivel de democratización de la sociedad.

Asimismo, entre los distintos informes utilizados para realizar evaluaciones, es importante el desarrollado por la *International Development Association (IDA)* que asigna indicadores de:

- 1) Políticas que promueven el desarrollo sustentable;
- 2) Políticas dirigidas a la reducción de la pobreza;
- 3) Gerenciamiento del sector público.

En estos casos, hablamos de gobernanza en la dirección y selección de países favorecidos. Los EE.UU., de acuerdo con las orientaciones del Banco Mundial, tienen una posición similar en cuanto a políticas de cooperación y cuentan ya con una lista de posibles países receptores; no obstante la guerra contra Irak y el terrorismo, en tanto contexto internacional, marca la condición de declararse aliado en la guerra global, para recibir ayuda.

Por otro lado, encontramos casos como el de Dinamarca y otros países de Escandinavia, no han decidido aún limitar sus programas de cooperación.

“En síntesis, la admisión en una lista de países que respetan condiciones políticas mínimas de la gobernanza puede convertirse en un objetivo muy atractivo, tanto por estar asociada con la recepción de ayuda como por su carácter simbólico, que representa de alguna manera integrarse en una comunidad política de naciones...”⁸⁴”

⁸⁴ FERRARO (2007); pp. 256-257.

Hablar de gobernanza significa entrar a una dimensión amplia en la que se alzan varias explicaciones sustentadas por intereses distintos y hasta contrapuestos. Esto se observa especialmente en los ámbitos académicos y en los ámbitos de política de cooperación internacional. Tanto es así que en la actualidad es uno de los conceptos más atractivos de las Ciencias Sociales, quizás porque contribuye a consolidar criterios referidos a la ayuda política y económica entre países, y quizás también por generar implicancias internacionales para un futuro no muy distante.

El concepto de gobernanza aparece en principio en la investigación y reflexión de problemas teóricos y prácticos de carácter sociopolítico; y luego, contribuye a enfocar de manera fundada y efectiva estos problemas desde una perspectiva original mediante el encuentro de cuatro factores. A saber:

- 1) Las formas de organización política;
- 2) Las formas de organización burocrática;
- 3) La calidad y rendimiento de las organizaciones públicas; y
- 4) El desarrollo económico.

17. Corporativismo Global

De acuerdo con OTTAWAY⁸⁵, La participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones es posible en sistemas políticos pequeños.

La democracia representativa es una alternativa sumamente apropiada para una sociedad pero cuando en ella aparecen conflictos y divisiones, como en la mayoría, es inevitable que se evidencien grandes defectos. Es decir, en cualquier sociedad hay mayorías y minorías que defienden sus propios intereses irreconciliables e inmodificables, con lo cual las minorías corren el riesgo de seguir siéndolo y que sus intereses

⁸⁵ OTTAWAY (2001).

tengan poca o ninguna representación, como es el caso de los pequeños ahorristas o los pueblos originarios de América.

Asimismo, como a partir de la competencia entre partidos y candidatos la democracia representativa produce ganadores y perdedores, es inevitable que se constituya en un modelo conflictivo para la gobernanza.

El corporativismo surge como una alternativa novedosa para incorporar actores que constituyen una amenaza para el sistema, dado que no pudieron ser eliminados oportunamente. De alguna manera, el corporativismo autoritario trata de evitar o suprimir a los sindicatos independientes y a algunos partidos políticos debido a su potencial para subvertir sistemas económicos y políticos. El corporativismo liberal, en cambio, promueve la paz a través de la reunión de sus líderes y al mismo tiempo la dilución de su influencia mediante la formación de consejos.

Incluso, siguiendo a OTTAWAY, el mismo Secretario General de la ONU Kofi Annan, declara el siguiente Pacto Mundial:

*“The United Nations once dealt with governments. By now we know that peace and prosperity cannot be achieved without partnerships involving governments, international organizations, the business community, and civil society”*⁸⁶.

En este sentido, y en primer lugar, tenemos una red de ONG's que lanza el Foro del Milenio (*Millenium Forum*), ambicioso proyecto corporativista “imperfecto” para incluir a las ONG's en el funcionamiento de las Naciones Unidas. Es visionario y extremista pero las organizaciones involucradas carecen de la influencia y el apoyo para llevar adelante cambios profundos en la estructura de las Naciones Unidas y en el ejercicio

⁸⁶ “Las Naciones Unidas una vez trata con los gobiernos Por ahora sabemos que la paz y la prosperidad no pueden lograrse sin asociaciones entre los gobiernos, las organizaciones internacionales, la comunidad de negocios y la sociedad civil”. T. del A. OTTAWAY (2001).

de sus funciones. Es un proyecto para cambiar la manera del ejercicio del poder mundial.

Y, por otro lado, el Proyecto Visión Global de las Naciones Unidas sobre redes de políticas públicas (*UN Vision Project on Global Public Policy Networks*) que propone en cambio al corporativismo, que podríamos decir “completo”, como sistema para allanar las tensiones internas y “vacíos” que surgen en el seno de la gobernanza global.

En el proyecto publicado en su informe de Mayo de 2000 bajo el título *Opciones críticas: Las Naciones Unidas, Redes, y el futuro de la gobernanza global (Critical Choices: The United Nations, Networks, And The Future Of Global Governance)*, la ONU propone el corporativismo como posible solución al problema y conflictos crecientes de la gobernanza global, a partir de la creación de estructuras “tripartitas”, que incluyen al sector público (Estados y organizaciones internacionales), sociedades civiles (ONG) y al sector privado (empresas y asociaciones). La idea consiste en evitar las brechas de conocimiento que surgen cuando las instituciones internacionales se enfrentan a problemas nuevos y cambiantes que demandan rápidos espacios de participación y que lamentablemente suele dejar aislados de las discusiones a sectores interesados y comprometidos.

El Proyecto Visión Global de las Naciones Unidas sugiere adecuar las redes de políticas públicas influyentes bajo el amparo de las instituciones internacionales, donde puedan tener algún impacto en la política, con el único propósito de fortalecer y preservar solamente las instituciones.

En definitiva, lo que el corporativismo tiende a hacer es absorber los grupos desafiantes del sistema político vigente, porque se espera que puedan llegar a tener algún impacto político; a partir de lo cual, son neutralizados para que no puedan producir mayores cambios sociales. No obstante, según OTTAWAY, si el Foro del Milenio llega a tener éxito, podría llegar a producir una verdadera revolución social.

Por todo lo dicho, debemos concluir en que el corporativismo surge como solución a los problemas de la

gobernanza global y como respuesta al crecimiento de las redes de ONG's transnacionales.

Todo indica que están apareciendo aceleradamente, y con mayor frecuencia, iniciativas que promueven la participación de las ONG's, de las empresas, de los gobiernos nacionales y de los instituciones internacionales. La pregunta es si los costos del corporativismo serán menores que los beneficios, iguales o aún más elevados.

El corporativismo puede agregar pluralismo a la labor de ciertas organizaciones y a los debates sobre cuestiones que no están bajo la jurisdicción de organismos internacionales ni de los gobiernos. En este sentido, el aporte de información permite a las partes en cuestión tener mayor capacidad de voz y de voto. Por ejemplo, la Comisión Mundial de Represas (*World Commission on Dams - WCD*) está respaldada por grupos con evidente desequilibrio político, social y financiero, como desequilibrados son los beneficios de los grupos afectados.

Por el contrario, los consejos tripartitos dentro de un contexto corporativista pueden desactivar tensiones, enriquecer los debates, evitar confrontaciones bizantinas y traer soluciones responsables y de compromiso para problemas concretos en el plano nacional, como en el internacional.

Sin embargo, el pluralismo del que hablamos dista bastante de ser una organización democrática internacional como para que pudiera introducir cambios profundos en una gobernanza global. Las ONG's pueden ser organizaciones mundiales pero también son mínimamente representativas y siempre generan dudas en cuanto a qué intereses verdaderamente representan. En esta dirección hay ONG's que reivindican a los pueblos originarios desplazados y a sus intereses, pero no parece que haya ONG's que hablen en nombre de quienes podrían beneficiarse con la instalación de una represa. Por ejemplo, los agricultores quienes también son actores estratégicos y cuyos cultivos se verán incrementados debido al aumento de irrigación.

Asimismo y según OTTAWAY, las instituciones que promueven un gobierno internacional no dan muestras

democráticas aunque sí predicen los beneficios de la democracia y la utilidad de la buena gobernanza a todos los actores estratégicos. No obstante, las ONG's siguen creciendo en el mundo y paralelamente aumenta la presión que pueden ejercer en el mundo de los negocios internacionales

Estos cambios están surgiendo como resultado de relaciones antagónicas, dentro de un esquema social de conflictos, a partir de las nuevas expectativas, los comportamientos esperables y políticamente correctos de las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales y las ONG's. Hoy en día prevalece el modelo en el que los actores estratégicos, como son los grupos de poder, las ONG's y el mundo de los negocios, influyen en las políticas de los organismos internacionales y en los gobiernos nacionales también.

“There has been no revolution, but international organizations are changing. It is doubtful that they will change faster, or more deeply and democratically, if global corporatism takes hold”⁸⁷.

18. El buen Gobierno

Según FONDEVILLA⁸⁸, una característica del “buen gobierno” es que dentro de la gestión del Estado quedan comprendidas integralmente desde la concesión de los servicios públicos hasta la administración de Justicia.

La cooperación internacional, en lo tocante a cuestiones de Derecho y Justicia, tiene sus inicios en las postrimerías de la

⁸⁷ “No ha habido revolución, pero las organizaciones internacionales están cambiando. Es dudoso que ellas cambien más rápido, o más profunda y democráticamente, si se afianza el corporativismo mundial”. T. del A. OTTAWAY (2001).

⁸⁸ FONDEVILLA (2007); pp. 263-284.

Segunda Guerra Mundial a partir del momento en que la protección de los Derechos Humanos y el desarrollo de los tribunales internacionales de Justicia se instalan en la comunidad internacional como principios indiscutibles de una sociedad nueva. Luego de la guerra fría y la desaparición inicial de la bipolaridad dieron lugar a otra interpretación de la cooperación internacional, que en términos de Derecho y administración de Justicia, permiten luchar indirectamente contra la pobreza.

Asimismo, las instituciones del Estado de Derecho son las condiciones iniciales necesarias que garantizan un libre desarrollo individual dentro del marco de la Democracia y de la paz social. Es así que la seguridad jurídica ofrece el espacio adecuado para el desarrollo de las actividades económicas al tiempo que refuerza las capacidades de los sectores con escasos recursos. En consecuencia, la construcción del Estado de Derecho constituye el fundamento de la seguridad global del futuro.

Por ello, el Estado de Derecho y la seguridad jurídica son condiciones ineludibles que sostienen la cooperación internacional. Para lo cual hay dos tendencias:

- 1) Garantizar las estructuras jurídicas del Estado de Derecho y la correspondiente seguridad jurídica como criterio para valorar el contexto jurídico de los países en vías de desarrollo seleccionados como socios merecedores de la ayuda internacional; y asimismo, respaldar a la sociedad civil para controlar a las instituciones jurídicas.
- 2) Ratificar y asegurar los tratados internacionales de Derechos Humanos para garantizar su cumplimiento en los países receptores de ayuda.

19. Cooperación Internacional

El Derecho y la Justicia en el marco de la cooperación internacional están sustentados en la idea de que el Estado de Derecho se da en el contexto de un sistema político democrático.

A su vez, el Estado de Derecho comprende los siguientes elementos:

- 1) Salvaguarda de los Derechos Humanos;
- 2) Monopolio del uso Estatal de la fuerza;
- 3) Separación, administración, funcionamiento y estricto control eficiente entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial;
- 4) Procedimientos judiciales transparentes que respeten la formalidad legal en establecimiento de normas y la promulgación de Leyes;
- 5) Legitimidad de los principios jurídicos de la Administración Pública;
- 6) Igualdad entre ciudadanos ante la aplicación de las Leyes.

Esta manera de entender el Estado de Derecho es de aceptación generalizada. Sin embargo, la interpretación de la cooperación internacional europea se apoya en el Estado de Derecho vinculado a la economía de mercado, mientras que la interpretación de la cooperación internacional norteamericana se apoya más bien en una economía social de mercado o en lo que FONDEVILLA menciona como un Estado social de Derecho; que

“...junto a la obligación estatal de garantizar jurídicamente esferas de libertad individual y de proteger a los individuos frente a las interferencias de otros individuos (incluso del propio Estado), se encuentra la obligación de desarrollar las condiciones materiales para la igualdad social”⁸⁹.

Esta comprensión del Estado de Derecho se basa en dos tradiciones jurídicas particulares. A saber:

- 1) Sistema jurídico continental europeo (*Civil Law*) cuya fuente del Derecho es el Derecho positivo sancionado en general por el legislador;

⁸⁹ FONDEVILLA (2007); p. 266.

- 2) Sistema jurídico anglosajón (*Common Law*) cuya fuente del Derecho es la costumbre tipificada en casos y sentencias concretos.

La *Common Law* exige instituciones judiciales estables y duraderas, es esta condición la cual deja fuera de las posibilidades a muchos de los países en vías de desarrollo. En este sentido, algunos países carecen de instituciones de esas características, por lo cual terminan recurriendo a la tradición de la *Civil Law*, mucho menos exigente.

En el caso de China y de Vietnam, ambos países con Estados socialistas, se orientan en sus reformas de Justicia por el Sistema jurídico continental europeo (*Civil Law*). A su vez Sudáfrica, Kenia, Zambia e India, países que durante siglos XIX y XX fueron colonias Británicas, se basan en el Sistema jurídico anglosajón (*Common Law*).

20. Promover la Justicia

Algunos países en vías de desarrollo alcanzan un nivel institucional correspondiente a un Estado de Derecho democrático pero sólo de necesidades jurídicas mínimas y cuyas instituciones suelen dar muestras de ausencia de transparencia y eficiencia mientras brindan escasas garantías para que los sectores sociales más desprotegidos tengan acceso cabal al sistema de justicia.

Por ello, la cooperación internacional se concentra en los Estados de Derecho deficitarios que presentan los problemas en sus sistemas de Justicia tales como:

- 1) Lentitud y falta de transparencia administrativa que reducen la defensa, las garantías y la imparcialidad de los derechos en el sistema de Justicia;
- 2) Existen los códigos del Derecho y las normas jurídicas tradicionales o lo que conocemos simplemente como “usos

y costumbres”, cuyo conflicto reduce las garantías de seguridad jurídica;

- 3) Los grupos sociales con menos recursos casi por definición, no tienen acceso a los sistemas jurídicos; ya sea porque desconocen sus Derechos dentro del sistema jurídico, o bien porque con escasos recursos financieros resulta casi imposible poder ejercerlos adecuadamente, o porque se encuentran lejos de las instituciones judiciales;
- 4) La ausencia de garantías jurídicas provoca riesgos de carácter estructural en las actividades económicas que influyen luego desfavorablemente en las inversiones extranjeras y en el desarrollo posterior de la economía global.

La sustentabilidad se muestra en términos de Derecho y Justicia porque las partes interesadas deben encontrarse políticamente comprometidas, pues la cooperación se concentra en definitiva en procesos de reformas de Justicia.

La finalidad es enfrentar eficazmente a la pobreza pero en un contexto de desarrollo sustentable de la Justicia social, de protección ecológica, de capacidad económica, de eficiencia administrativa, de democracia, de Estado de Derecho y con garantías de solución pacífica para los conflictos.

“Un gobierno responsable (good governance) que observe las reglas del juego democrático y, sobre todo, el desarrollo de las instituciones jurídicas del Estado de Derecho y de la seguridad jurídica, representa un requisito indispensable para el desarrollo sustentable de las siguientes instituciones”⁹⁰:

- 1) Para la autodeterminación y el libre desarrollo de los seres humanos;
- 2) Para los Derechos Humanos;
- 3) Para garantizar la igualdad jurídica de todos los grupos sociales, la participación e inclusión política, y afianzar la paz social;

⁹⁰ FONDEVILLA (2007); p. 268.

- 4) Para la administración de Justicia del Estado de Derecho para solucionar pacíficamente los conflictos y prevenir conflictos de orden social, político, económico;
- 5) Para el desarrollo económico y social;
- 6) Para garantizar los derechos de propiedad;
- 7) Para que se cumplan los requisitos para el desarrollo del capital económico en función de las reglas del mercado y disminuyan los riesgos de inversión, pues:
*“La transparencia, la seguridad jurídica, la rapidez y eficacia del Derecho son el contexto jurídico para desarrollar la actividad económica, las inversiones y el crecimiento”*⁹¹.
- 8) Para que se alcancen los *standards* jurídicos internacionales a través de las convenciones internacionales de Derechos Humanos.

A su vez, la cooperación internacional cumple una doble función:

- a) Para que las instituciones jurídicas de los países en vías de desarrollo alcancen los estándares internacionales en materia de Estado de Derecho, administración de justicia y, por lo tanto, de seguridad jurídica; y
- b) Para promover que todos los países se incorporen a la globalización de la Justicia al momento de aceptar las normas y la vigencia de los tribunales internacionales de Justicia.

*“De este modo, la cooperación internacional en términos de Derecho y Justicia contribuye a la seguridad global”*⁹².

Por otro lado, las áreas donde se desarrolla la cooperación internacional en temas jurídicos son las siguientes:

- 1) Firma de convenciones internacionales de Derechos Humanos;

⁹¹ FONDEVILLA (2007); p. 269.

⁹² FONDEVILLA (2007); p. 269.

- 2) Igualdad entre hombres y mujeres y protección de las minorías;
- 3) Creación de las garantías jurídicas para el desarrollo de una economía de mercado;
- 4) Establecimiento de procedimientos penales y ejecución de la pena;
- 5) Creación del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo;
- 6) Inclusión del Derecho Público haciendo hincapié en el fortalecimiento de los derechos democráticos;

Asimismo, el Derecho y la justicia inciden en:

- 1) La resolución de conflictos y manejo de crisis; por ejemplo, entre partidos políticos y también contribuye al mantenimiento de la paz social y política;
- 2) En la lucha contra la corrupción en el Derecho y la administración de Justicia porque aumenta la confianza social en las instituciones del Estado de Derecho mientras mantienen su legitimidad y se sostienen como un instrumento efectivo contra la corrupción;
- 3) En la construcción de un sistema formal adecuado y transparente de impuestos y finanzas públicas;
- 4) En un orden económico y ocupacional;
- 5) En un sistema de protección del medio ambiente y de los recursos naturales;
- 6) En las reformas agrarias, pues son importantes en el proceso de descentralización del Estado;
- 7) En el acercamiento de las instituciones estatales a los ciudadanos;
- 8) En el desarrollo de la autonomía;
- 9) En la promoción de la igualdad de las mujeres, pues se ha vuelto uno de los puntos de mayor peso de la cooperación internacional;
- 10) En informar a las mujeres sobre sus Derechos y sus garantías para facilitarles el acceso a la Justicia;

- a) En países donde el Estado promueve esta iniciativa, se crean oficinas públicas destinadas a tal efecto;
- b) En países donde el Estado no promueve esta iniciativa, el peso de la ayuda a la promoción de la igualdad de género recae sobre las ONG's cuya capacidad de ayuda es más limitada.

21. Estrategia Nacional

De acuerdo con GARCÍA HURTADO:

*“Por gobernabilidad democrática se entiende la creación de una situación favorable para la consecución de los objetivos de un Gobierno, dado el entorno en que éste se desenvuelve. La gobernabilidad se facilita con la existencia de acuerdos, compromisos e incentivos para que los principales (y mayoritarios) actores socio-económicos y políticos se comprometan con una agenda común. Gobernabilidad, por lo tanto, hace referencia a la capacidad del gobierno para impulsar una agenda que dé cuenta de las principales demandas ciudadanas y comprometa a una mayoría en torno a ellas. La gobernabilidad de las instituciones, a su vez, es clave para comprender la potencialidad de progreso de toda sociedad contemporánea”*⁹³.

Hablamos de un proceso de transformación de la sociedad y de sus instituciones en el cual la Gobernabilidad democrática y el desarrollo se encuentran ligados, porque la gobernabilidad en democracia hace posible el cambio.

La gobernabilidad y una estrategia de desarrollo impulsan el proceso de cambio; para lo cual se requiere la instauración de instituciones y el protagonismo de los principales actores. En este

⁹³ GARCÍA HURTADO (2010); p. 1.

sentido, la gobernabilidad y el desarrollo requieren de una alianza sociopolítica y de un acuerdo económico y financiero entre los diferentes sectores que permitan las condiciones para que se inicie el proceso de cambio de índole nacional o para el logro de una reforma en particular. Asimismo, según GARCÍA HURTADO, convenir en una Agenda Estratégica Nacional (AEN), fortalece la gobernabilidad, pero se ve condicionada por múltiples factores, como son:

- 1) La calidad de las instituciones políticas;
- 2) Los niveles de participación política y social;
- 3) La representatividad y la capacidad de los partidos políticos;
- 4) La representatividad y la capacidad de las organizaciones sociales;
- 5) Las relaciones entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial;
- 6) Las relaciones entre los Poderes con la ciudadanía;
- 7) La capacidad del Poder Ejecutivo para impulsar su AEN;
- 8) Una AEN compartida por una coalición;
- 9) La permanencia del compromiso de los actores al respecto a favor de la Gobernabilidad.

Siguiendo a GARCÍA HURTADO, la inestabilidad de la Gobernabilidad y el lento desarrollo en América Latina y el Caribe se deben a que las instituciones orientadas a generar consensos estratégicos son precarias o inexistentes.

Por lo tanto, resulta necesario crear o fortalecer las instituciones de diálogo social y político para que, a través de su interacción el desarrollo y fortaleciendo la gobernabilidad, se vean impulsados.

Existen tres ámbitos de reforma o fortalecimiento institucional necesarios para la gobernabilidad y para crear e implementar exitosamente una AEN de desarrollo. A saber:

- 1) Un Centro Estratégico Gubernamental;
- 2) Una institución de Diálogo Social;

- 3) El acuerdo entre el Parlamento y los partidos políticos para la definición, la planificación y la ejecución de políticas públicas.

El Centro Estratégico Gubernamental tiene como propósito impulsar la Agenda Estratégica Nacional cuyas prioridades son:

- 1) Establecer objetivos estratégicos que involucran a instituciones y a actores estratégicos del país;
- 2) Implementación de políticas públicas integrales que demandan consistencia entre instituciones y actores estratégicos;
- 3) Alcanzar acciones eficaces en áreas prioritarias;
- 4) Establecer responsables para monitorear y evaluar las metas establecidas para las instituciones públicas;
- 5) Fortalecer la capacitación para la formulación de planes estratégicos;
- 6) Fortalecer las instituciones que fomentan el diálogo a través del compromiso de los actores sociales mediante:
 - a. Consejos Económicos y Sociales (CES) de difícil formación, pero de carácter permanente y con compromiso y representación clara y formal de las organizaciones sociales más relevantes del país.; y
 - b. Comisiones Presidenciales, de carácter transitorio.
“Los países de la Región han tenido más experiencias de Comisiones transitorias que permanentes. Estas Comisiones, en general, son instauradas por el gobierno de turno con el objetivo de abordar un tema específico, hacer un diagnóstico y proponer las mejores políticas públicas al respecto. En general, éstas han contado con representantes de diferentes sectores de la sociedad. Su conformación, sin embargo, no es equivalente a la representación de organizaciones de carácter nacional propias de los CES; sino son expertos en la materia a abordar (en general externos al aparato público) y también

representantes de grupos de interés. La designación de sus miembros la hace el gobierno buscando una representación plural. Las Comisiones cuentan con la asistencia de un equipo encargado de facilitarles información o de coordinación”⁹⁴.

No obstante los resultados que en cada caso se obtienen, GARCÍA HURTADO recomienda indispensablemente las siguientes tareas para la creación de instituciones y para la participación en el diálogo social:

- 1) Apoyar desde el punto de vista técnico la labor para la creación del CES, por ejemplo, con análisis de legislación comparada sobre Consejos Económicos y Sociales y definir, asimismo, modalidades para la participación de grupos que no forman parte de organizaciones sociales relevantes del país, como suelen ser algunos empresarios y sindicatos pero que quizás debiesen formar parte del CES, como es el caso igualmente de los representantes de las tribus originarias, de mujeres, de grupos ambientalistas, de ONG, etc.;
- 2) Apoyo técnico a participantes débiles como pueden ser algunas centrales sindicales u organizaciones sociales con baja representatividad;
- 3) Iniciar el debate acerca del CES en los Partidos Políticos, en el Parlamento y en el propio Gobierno con el propósito de concretarlo y darle financiamiento;
- 4) Fortalecer el diálogo para que redunde en acuerdos;
- 5) Brindar asistencia y apoyo en métodos para la resolución de conflictos;
- 6) Apoyar la elaboración de un diagnóstico F.O.D.A. del país;
- 7) Promover la Prospectiva y el análisis de escenarios;

⁹⁴ GARCÍA HURTADO (2010); p. 3.

- 8) Facilitar la identificación de objetivos y desafíos;
- 9) Brindar asistencia técnica para promover el diálogo entre los diferentes sectores;
- 10) Crear una institución de apoyo técnico para el CES independiente de los poderes del Estado;
- 11) Difusión de la transparencia de las tareas del CES.

Así, según GARCÍA HURTADO, el éxito y la permanencia quedan asegurados porque:

“Los acuerdos de los actores sociales son claves para la gobernabilidad democrática por la fuerza de las propias organizaciones y porque los acuerdos se ven menos afectados por el ciclo político, otorgándole mayor permanencia al esfuerzo de consecución de los objetivos estratégicos. Los acuerdos sociales redundan en resultados cuando se acompañan de acuerdos políticos”⁹⁵.

Pero los Parlamentos de América Latina muestran dificultades a la hora de producir pensamiento, planificación y definición de políticas públicas estratégicas. Por ello, resulta necesario apoyar a los Parlamentos en su responsabilidad con respecto a las tareas que realiza el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, y para tal efecto, es necesario:

- 1) Fortalecer la función fiscalizadora de los Parlamentos a través de información de alta calidad que el Ejecutivo le da al Legislativo para que el Parlamento obtenga información confiable.
- 2) Los auditores independientes con información a través de sus resultados permiten:
 - a. Mejorar los programas;
 - b. Sugerir correcciones;
 - c. Establecer políticas;
 - d. Definir el presupuesto;
 - e. Delimitar una Agenda Estratégica Legislativa mediante una reforma del sistema de asistencia

⁹⁵ GARCÍA HURTADO (2010); p. 3.

técnica y a través del mejoramiento del desempeño de las comisiones de trabajo.

Finalmente, para GARCÍA HURTADO,

“...la gobernabilidad y el desarrollo requieren de lo que hemos denominado una Agenda Estratégica Nacional (PEN) ya sea al nivel global o sectorial. Lograrlo requiere del fortalecimiento simultáneo de las tres instituciones señaladas: un Centro Estratégico en el Gobierno, un Parlamento con orientación estratégica que cumple su función fiscalizadora priorizando los resultados y una Institución de Diálogo Social que comprometa a los actores con el proceso de reformas”⁹⁶.

22. Evaluación de la Gobernanza

Siguiendo a HYDEN, COURT & MEASE⁹⁷, si bien haya acuerdo generalizado en la importancia del concepto “gobierno” y en el arte de su ejercicio, la noción de ‘gobernanza’ es una noción de uso más bien retórico, en lugar de poder utilizarla para medir las variaciones de una gestión de gobierno y poder evaluar posteriormente los aciertos y fracasos.

La razón es que su uso aparece en agencias internacionales de desarrollo; las cuales se centran en cuestiones de gobierno pero también tienen programas específicos para determinar de qué manera se traduce el concepto. Y en este sentido, su uso etnocéntrico refleja de manera evidente los objetivos programáticos de cada agencia para proteger los fondos que financian sus programas de desarrollo. En otras palabras, es un concepto multívoco pero de uso unívoco. Por ejemplo, el Banco Mundial utiliza el concepto gobernanza para referirse a una serie de reformas instituciones que apoyen sus diversos departamentos;

⁹⁶ GARCÍA HURTADO (2010); p. 4.

⁹⁷ HYDEN, COURT & MEASE (2003).

para el *PNUD* habla de gobernanza en referencia a reformas políticas, administrativas y económicas; la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (*SIDA*) tiene en cuenta los cambios en el gobierno en relación al respeto por los Derechos Humanos y la resolución de conflictos.

*“The common denominator for all these agencies is the idea that ‘good’ governance is a reflection of what works in Western democracies”*⁹⁸.

En consecuencia, también esta medición puede ir en contra de las normas de sociedades desarrolladas y democracias maduras. En este sentido, se crean índices para los países en función de su respeto a las libertades y los derechos (*Freedom House*, Washington DC); la incidencia de la corrupción (*Transparencia Internacional*, Berlín), o la adhesión al libre mercado (*Economic Intelligence Unit*, Londres). En consecuencia, surgen varias dificultades al respecto. Por ejemplo:

- 1) La preferencia normativa en favor de normas asociadas con la democracia liberal y con sociedades capitalistas.
- 2) Las calificaciones son realizadas por expertos internacionales, quienes suelen estar alejados de las realidades de los países evaluados.
- 3) Las evaluaciones se centran en cuestiones limitadas mientras dejan de lado otros indicadores importantes.

En principio, podemos concluir que, cuando a través de una mejor gobernanza mejoran los ingresos, se produce la prórroga automática de mejoras para la gobernanza. Por lo tanto, un país tiene buena gobernanza cuando se vuelve más rico. Pero, con respecto a la relación entre gobernanza y crecimiento económico, no hay una relación causal entre una y la otra.

De acuerdo con HYDEN, COURT & MEASE⁹⁹, la evaluación mundial de gobernanza persigue ciertos objetivos. A saber:

⁹⁸ *“El denominador común para todas estas agencias es la idea de que la ‘buena’ gobernanza es un reflejo de lo que funciona en las democracias occidentales”*. T. del A. HYDEN, COURT & MEASE (2003); p. 2.

- 1) La Evaluación de la gobernanza mundial (WGA) consiste en generar nuevos y sistemáticos datos significativos que mejoren la comprensión de cómo un gobierno produce diferencias de acuerdo a la manera en que un país se desarrolla. Además, la WGA se apoya en una muestra representativa a partir de entrevistas desarrolladas por expertos en cada país.
- 2) Proporcionar tanto políticas de índole nacional e internacional, como representantes de *ONG*, con la visión adecuada para mejorar la gobernanza.
- 3) Contribuir a desarrollar la capacidad para evaluar la gobernanza.

La idea consiste en generar con actores locales, paneles de expertos internacionales u hombres de negocios que simplemente quieren conocer el riesgo político y la corrupción en determinados niveles, datos nuevos y relevantes sobre un gobierno. Hay dos enfoques:

- 1) Generar datos para calificar a los países con un índice, por ejemplo, sobre la corrupción o la libertad y los derechos. Esta alternativa no es útil para conseguir una comprensión de lo que realmente sucede con la gobernanza.
- 2) Generar datos con prejuicios ya que se realizan encuestas de percepción que hacen poca justicia a la calidad de la gobernanza.

El objetivo de la búsqueda de un criterio acerca de la gobernanza proviene de un modelo válido para un enfoque integral, coherente y sistemático. De esta manera:

“Governance refers to the handling of the rules or norms that guide each stage or arena in this process”¹⁰⁰.

⁹⁹ HYDEN, COURT & MEASE (2003); p. 4.

¹⁰⁰ “La gobernanza se refiere al manejo de las reglas o normas que guían cada etapa o ámbito en este proceso”. T. del A. HYDEN, COURT & MEASE (2003); p. 5.

Como tal, nuestro uso del concepto se limita a las normas en uso, es decir, que comprenda reglas formales e informales para enfrentar los problemas que surgen en la sociedad y son encausados mediante el sistema político. Y luego encontramos que:

*“More specifically, we define governance as the formation and stewardship of the rules that regulate the public realm - the space where state as well as economic and societal actors interact to make decisions. Governance is a voluntarist activity that helps define the terms and conditions, under which policies are made and implemented. The quality of governance, therefore, is measured in terms of how well the various actors handle the rules that make up the basic dimensions of the political regime”*¹⁰¹.

Más adelante, HYDEN, COURT & MEASE, desglosan en seis estadios los diversos componentes del proceso político, con el supuesto de que un problema surge, en primer lugar, entre ciudadanos, luego llega a las instituciones políticas y finalmente es abordada por las autoridades públicas. A saber:

a) La *sociedad civil*, donde los ciudadanos toman conciencia y pueden plantear problemas para que sean considerados por las autoridades públicas;

b) La *sociedad política*, donde los partidos políticos y legislaturas toman en consideración ciertos temas;

c) El *gobierno*, en donde la administración tiende a mentir;

¹⁰¹ *“Más específicamente, definimos la gobernanza como la formación y la gestión de las reglas que regulan el ámbito público - el espacio en el Estado, así como los actores sociales y económicos interactúan para tomar decisiones. La gobernanza es una actividad voluntarista que ayuda a definir los términos y condiciones bajo las cuales las políticas se hacen e implementan. La calidad de la gobernanza, por lo tanto, se mide en términos de qué tan bien los diversos actores manejan las reglas que constituyen las dimensiones básicas del régimen político”*. T. del A. HYDEN, COURT & MEASE (2003); p. 5.

- d) La *burocracia*, donde se preparan y ejecutan las políticas;
- e) La *sociedad económica*, donde se determinan las relaciones entre el Estado y el mercado;
- f) El *Poder Judicial*, donde se resuelven las disputas.

La cuestión siguiente consiste en evaluar la gobernanza sin que esté teñida por el modelo de la democracia liberal; para lo cual, hay que identificar los principios que trasciendan este modelo.

En este sentido y a partir de la literatura existente, acerca de las nociones acerca de la gobernanza y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, identificamos seis principios que parecen ser lo más cercano a valores universales. Ellos son:

- a) *Participación*, el grado de identificación y compromiso de las partes en un sistema político;
- b) *Equidad*, el grado en que las normas se perciben y aplican por igual y a cada ciudadano;
- c) *Decencia*, el grado en que las reglas se forman y aplican sin humillaciones ni perjuicios para ningún ciudadano;
- d) *Rendición de cuentas*, la medida en que los actores políticos actúan responsablemente para dar explicaciones cuando les sean solicitadas;
- e) *Transparencia*, la medida en que las decisiones se perciben de manera clara y abierta;
- f) *Eficiencia*, el grado en que los recursos humanos y financieros, que son limitados, se usan con prudencia.

Los seis estadios anteriores cruzados en una tabla con estos principios contribuyen a crear indicadores que permitan medir el desempeño de la gobernanza de una manera integral. Los indicadores se identifican a partir de una consulta realizada a académicos, funcionarios de organizaciones internacionales, representantes de gobiernos y de la sociedad civil en países desarrollados. A partir de esta evaluación de la gobernanza, se

puede hacer el estudio del rendimiento de un gobierno mundial y arribar a las siguientes conclusiones:

1) La gobernanza no es un ‘estado de lujo’, ni es algo que los países desarrollados o en vías de desarrollo puedan dar por sentado;

2) El rendimiento de la gobernanza puede ser algo elevado en países en vías de desarrollo y pobre en países desarrollados.

La gobernanza es algo vivo y dinámico; no es, en cambio, un concepto estático. Y cuando se trata de evaluar el desempeño de un país, se disipa el supuesto de que sólo los países enmarcados en la democracia liberal son bien gobernados.

Los datos acerca de la gobernanza y un esquema conceptual que reduzca los sesgos etnocéntricos, permiten que los países sean advertidos a partir de sus propios rendimientos, por las siguientes razones:

- a) Proporciona un incentivo para la evaluación de la gobernanza con independencia de si el país está desarrollado o en vías de desarrollo.
- b) Reduce la tendencia a estigmatizar a los países sobre la base de valoraciones superficiales o sesgadas por observadores externos. Pues, los potenciales inversores son proclives a dejarse influenciar por la imagen percibida por el sistema político en general en lugar de hacerlo a partir de la calidad de instituciones políticas específicas y sus resultados.

En consecuencia:

“Governance is too important an issue to be left only to international donor agencies to define and determine. Local stakeholders must be brought in to provide a complementary and contrasting perspective. Only then is governance likely to become a concept that can be debated among equals and lend itself to measurements that provide a fairer commentary and perspective on individual

countries than the current scales used to measure governance do”¹⁰².

23. Gobernabilidad y desafíos de la Humanidad

Según CALAME¹⁰³, a pesar de la gravedad de la situación y de la multiplicación de conferencias y discursos, la aldea global carece aún de reglas precisas y la intención de cohesión descuida la redistribución justa de los recursos del planeta. Esto provoca la duda de que la aldea global sólo beneficia a sus miembros más poderosos.

Las crisis de los gobiernos, como los problemas que afectan hoy a la gobernanza global, son el producto de concepciones de la realidad e instituciones que no se desarrollan al ritmo de la sociedad, provocando grandes separaciones entre unas y otras. Abordamos los desafíos del futuro con antiguas ideologías y con sistemas institucionales de sociedades pasadas. Es cierto que la ideología y la política no siempre se corresponden con los derechos económicos, sociales y culturales, pero en un mundo arrastrado por la evolución de la ciencia y el desarrollo de economía, pueden diagnosticarse consecuencias peligrosas.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, el mundo cambió y fue necesaria la creación de nuevas instituciones. Así surgieron las Naciones Unidas y la Unión Europea, es decir, para ayudar en lo posible a reconstruir las sociedades devastadas por la guerra y facilitar la transición de los países del ex-bloque del Este, exhortar

¹⁰² *“La gobernanza es un tema demasiado importante para dejársela sólo a los organismos internacionales donantes para definir y determinar. Los actores locales deben ser dirigidos a proporcionar una perspectiva complementaria y contrastable. Sólo, entonces, la gobernanza puede convertirse en un concepto que pueda ser objeto de debate entre iguales y se preste a las medidas que proporcionan una perspectiva y comentarios más justos sobre los distintos países que las escalas actuales utilizadas, para medir lo que hace la gobernanza”*. T. del A. HYDEN, COURT & MEASE (2003); p. 11.

¹⁰³ CALAME (2001).

a la toma de conciencia de una comunidad mundial, promover un modelo de desarrollo sostenible y mejorar la relación entre la Humanidad y la biosfera. Fue la incapacidad de las sociedades europeas para establecer un orden político adaptado al desarrollo económico lo que llevó al mundo hacia dos guerras mundiales. Pero el mundo ha cambiado en los últimos cincuenta años y se han modificado los contextos sociopolíticos que dieron origen a las actuales instituciones internacionales. Aunque estos sistemas internacionales de regulación aún no están adaptados a las interdependencias necesarias y esto es un síntoma evidente de que falta una verdadera conciencia mundial.

La evolución científico-tecnológica, el desarrollo de las telecomunicaciones, la globalización del comercio y los mercados financieros, promueven el crecimiento de las conexiones mundiales; y no obstante el surgimiento de una comunidad de pueblos entrelazados y la conciencia de la interdependencia entre la Humanidad y la Naturaleza, la globalización tiende principalmente hacia una expansión comercial ilimitada. En consecuencia, también, las formas actuales de gobierno resultan obsoletas para esta nueva era porque las ideas, las instituciones y las formas de gobierno no tienen un pleno sentido global.

En este contexto, es necesario dar lugar a una verdadera comunidad mundial autoconsciente que sea capaz de crear instituciones y normas adecuadas para su bienestar. Las personas dan origen a las instituciones, ambas tienen vidas propias; luego, unas y otras sufren permanentes procesos de adaptación, pero encuentran serias dificultades al momento de cambiar sus propios fundamentos. En este sentido, las Naciones Unidas fueron concebidas para enfrentar asuntos internacionales mediante el diálogo entre los Estados. Pero en los últimos años, la naturaleza de los problemas y las respuestas acordes son también distintas. Las instituciones dan muestras evidentes de las dificultades para adaptarse a un contexto distinto cuando no reforman los mandatos y sus estructuras:

“For example, the World Bank and the IMF were originally tools of regulation created for the big states of

the time: the first, to finance reconstruction in the countries that had coherent and long-established legal frameworks; the second, to maintain stable exchanges between major currencies. Fifty years later they have become tools that rich countries use in their dealings with poor countries, even though this implies unilaterality and an absence of real legitimacy”¹⁰⁴.

Con respecto a la relaciones entre individuos y los organismos internacionales para la transformación social, lamentablemente, la Asamblea General pierde capacidad para influir en estos asuntos por carecer del control suficiente sobre las reglas de actuación, por no tener la experiencia técnica y, por lo tanto, la capacidad de influir a partir de la evolución científico-tecnológica que transforma actualmente al mundo. Por ello, la acción de los países ricos y las organizaciones de diálogo juegan un rol preponderante.

La globalización económica debilita a los Estados con menos recursos y no sustituye los antiguos modos de regulación. El Consejo de Seguridad es concebido para tratar situaciones de agresión de un país a otro en la medida en que se vulneran las soberanías. Pero, por otro lado, permite el despliegue legal de tropas armadas, y es ineficaz para evitar los conflictos más graves cuyo efecto principal recae en poblaciones civiles. Y como las relaciones internacionales se mantienen en el ámbito diplomático, la ONU fracasa al momento de enfrentar las crisis por las siguientes razones:

- 1) Incapacidad para actuar preventivamente;
- 2) Falta de recursos y medios de rápida intervención;

¹⁰⁴ “Por ejemplo, el World Banco y el FMI fueron originalmente herramientas de regulación creado por los grandes estados de la época: el primero, para financiar la reconstrucción en los países que tenían marcos jurídicos coherentes y largamente establecido, el segundo, para mantener intercambios estables entre las principales monedas. Cincuenta años más tarde se han convertido en herramientas que los países ricos utilizan en sus relaciones con los países pobres, aunque esto implique unilateralidad y la falta de legitimidad real”. T. del A. CALAME (2001); pp. 11-12.

- 3) Mandatos ineficaces;
- 4) Coordinaciones desacertadas;
- 5) Ausencia de sanciones políticas.

Sin embargo, progresa el derecho a intervenir en los asuntos internos, pero sin reflexiones globales y con el riesgo de mantener la latencia de la guerra. La ayuda compasiva a las víctimas de la guerra es un mercado cuyos productos nos alejan de una verdadera política de seguridad mundial que requiere estudiar mejor las causas en lugar de trabajar sobre los efectos.

El sentido de la equidad es uno de los valores fundamentales de la Humanidad pero el sistema internacional actual da muestras de no ser equitativo y la ausencia de equidad, se pone en evidencia a través de ciertas asimetrías.

1) Con respecto a la fijación de agendas: Se toma en consideración sólo la agenda de países ricos y los países pobres deben limitarse a deliberaciones verdaderamente insignificantes; es decir que una negociación sólo se considera aceptable cuando es determinada por países ricos. Por lo tanto, si todo sigue igual, la gobernanza global y sus consecuencias tendrán que ser aceptadas por el resto de los países.

2) Con respecto a los actores: Los sistemas de energía y las negociaciones están dominados por empresas internacionales de gran alcance, públicas y privadas, productoras de energía. Las políticas se perpetúan a costa de la justicia social y la conservación de los recursos naturales, porque el aumento de la producción y el consumo de energía, se producen sin un desarrollo acorde y sostenido de las fuentes básicas de energía.

3) Con respecto al control de los sistemas de información: Los países ricos, como los EE.UU., a través del control y la manipulación de la información, recomiendan para todo el mundo la prohibición de drogas del Tercer Mundo, pero no la prohibición de tabaco y alcohol, aunque son tantos o más peligrosos.

4) Con respecto al trato que reciben los países: Por ejemplo, la falta de aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas con respecto al Estado de Israel, muestra el nivel de

injusticia al que puede llegarse. El concepto de “guerra limpia” sólo es beneficioso para quienes están del lado de aquellos que tienen las armas y la tecnología. Asimismo, con consecuencias nefastas para la visión de un gobierno mundial, el FMI y el Banco Mundial instalan nuevamente la injusticia cuando obligan a los países deudores a adoptar medidas macroeconómicas cuyas cuotas y deudas tienden a empobrecer aun más a los beneficiarios.

Estas asimetrías tienden a debilitar la posibilidad y la legitimidad de una gobernanza global porque estamos lejos de alcanzar la unanimidad de su aplicación práctica; mientras que al mismo tiempo, existe el temor de que las regulaciones a nivel internacional sólo contribuyen a situar a los pobres bajo la estricta tutela de los ricos.

a. *Gobernanza y Estados soberanos*

Los territorios contienen pueblos y la diversidad de cada comunidad se observa en todos los órdenes de la vida social. Sugerir que sólo el nivel de poder del Estado es importante puede provocar la ruptura de los territorios y la multiplicación de los conflictos internos. En este sentido, la respuesta puede tener dos dimensiones:

- 1) Conceptual: cualquier gobierno debe trabajar para asegurar la unidad y la diversidad de la comunidad.
- 2) Cultural: el aprendizaje de la cultura de la paz garantiza la seguridad de un país.

Por lo tanto, el diseño de la gobernanza global requiere examinar las ideologías dentro del orden mundial actual. El Derecho internacional se centra en relaciones “modelo” entre sistemas de Estado-Nación basados en ideologías surgidas en Europa durante el Siglo XVII, mientras pretendemos que la gobernanza global se base también en acuerdos entre estos mismos Estados. Por lo tanto, la concepción del Estado y su relevancia en el mundo de hoy deben ser replanteadas, porque el rol del Estado Nación, consiste en encarnar el destino colectivo

del pueblo, mantener la cohesión social, brindar la prestación de los servicios públicos, garantizar el respeto a las Leyes, llevar a cabo una redistribución social justa y afianzar la solidaridad. Asimismo está concebido de acuerdo con principios únicos con un nivel fundamental y diferentes niveles de gobierno infranacionales y supranacionales. En consecuencia, una arquitectura de la gobernanza global impone una remodelación de los antiguos Estados-Nación, redefinir sus roles, sus modos de funcionamiento y sus vinculaciones políticas.

Como decíamos antes, la gobernanza global se basa en las relaciones entre los Estados, pues en nombre del bienestar público debe saber imponer restricciones a los sectores privados, los que sólo se guían por sus propios intereses. Como algunos Estados demuestran ser ineficientes, corruptos y autoritarios, el Banco Mundial concluye negociando el desmantelamiento de los Estados a los cuales les brindó su apoyo. Pero descuidar la filosofía de los Estados y postergar su reforma, promueve su desaparición mientras debilita y posterga la esperanza de un gobierno global. La visión del “buen gobierno”, promovida por las instituciones financieras internacionales, tuvo como propósito la internacionalización de los mercados. El problema surgido entonces, es que esto contribuye al descrédito de la noción de gobernanza, en un momento en que indudablemente se necesita. El actual estado de cosas requiere la creación de una nueva arquitectura para la gobernanza global, que implica una nueva filosofía de gobierno aplicable también a otros niveles gubernamentales.

La gobernabilidad es el producto de prácticas surgidas a partir de una formulación de principios generales que sirven de modelo para la elaboración de nuevas políticas y son comunes a todos los niveles de gobierno. Por ejemplo:

- 1) Las relaciones entre la Humanidad y la biosfera (El agua, los suelos, los bosques, la energía, la ecología industrial, la reforma agraria, la educación y el medio ambiente);

- 2) El conocimiento (las ciencias, las nuevas tecnologías e información, los organismos genéticamente modificados y el patentamiento de organismos);
- 3) Los intercambios (la economía solidaria, el comercio, las finanzas y las instituciones financieras internacionales);
- 4) Seguridad (ayuda humanitaria, las drogas y el crimen organizado).

El establecimiento de nuevas regulaciones a nivel mundial se encuentra asociado a regulaciones elaboradas en otros niveles.

b. *Gobernanza y Legitimidad*

Una gobernanza global legítima, requiere que se establezcan previamente las condiciones de su legitimidad, que se asignen objetivos con valor constitucional y que éstos se arraiguen en fundamentos éticos. La prioridad de la gobernanza global es que los pueblos de la tierra asuman la idea de tener un destino común, mediante la formulación de objetivos comunes con fundamentos constitucionales.

El primer objetivo consiste en establecer nuevas relaciones entre los seres humanos, entre las sociedades y entre la Humanidad y la biosfera. En este sentido, la Humanidad reconoce un espacio con una forma de gestión que requiere sólidas relaciones diplomáticas entre sus Estados.

La gobernanza global debe su surgimiento a la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Una como la otra están establecidas por los vencedores de la Segunda IIª Guerra Mundial y arraigadas en los valores que animaron la Revolución Americana, la Ilustración, y la Revolución Francesa y dan lugar, en gran medida, al inicio de la construcción de la gobernanza global. Asimismo, la noción de crímenes de Lesa Humanidad autoriza cierta forma de intervención en los asuntos de los Estados mientras es, en gran medida, fuente de inspiración para la creación de una Corte Penal Internacional.

Pero para que las reglas internacionales sean eficientes, deben estar en armonía con los valores que guían la conducta de la gente. Por otro lado, el desarrollo de capacidades humanas y el impacto que tienen en la biosfera transforma las nociones de responsabilidad individual y de responsabilidad comunitaria. La libertad y el Derecho están vinculados a mantener responsabilidades para con el prójimo y para con toda la Humanidad; además, están fundados en principios éticos que no son otra cosa que sentido común y es, por tanto, aceptado por todas las civilizaciones.

En este sentido, la ética universal debería estar arraigada también en la idea de responsabilidad. Para que la gobernanza resulte legítima se deben dar tres condiciones:

- 1) El gobierno debe ser sensible y debe poder dar respuestas a las necesidades y problemas comunes de una comunidad;
- 2) La autoridad debe estar en manos de personas confiables;
- 3) Cada miembro de la comunidad debe ser tratado con equidad.

c. Comunidad Mundial y diversidad de la sociedad

“Governance in a society is the art of establishing all the necessary regulations for maintaining peace, protecting future generations and ensuring human development”.¹⁰⁵

En la democracia cada persona tiene un rol en la gestión de una comunidad y en la elección de un destino compartido; y esa capacidad descansa en cuatro principios:

- 1) La comunidad debe reconocer la responsabilidad de un destino compartido. Cada miembro debe poder reconocer el poder y la responsabilidad que tienen.

¹⁰⁵ *“La gobernanza en una sociedad es el arte de establecer todas las regulaciones necesarias para mantener la paz, proteger las futuras generaciones y asegurar el desarrollo humano”*. T. del A. CALAME (2001); p. 31.

- 2) Una comunidad tiene que saber cómo usar sus recursos para alcanzar sus objetivos.
- 3) El objetivo de la gobernanza es conocer los patrones del comercio dentro de la sociedad o entre una sociedad y el resto del mundo; y las relaciones posibles entre las sociedades y la biosfera.
- 4) La gobernanza es el arte de manejar en el corto, mediano y largo plazo la capacidad de previsión para asegurar la estabilidad y la cohesión dentro del sistema.

Estos principios son más importantes para la construcción de un gobierno mundial.

Actualmente, las comunidades locales y globales son diversas y la gobernanza de ambas debe garantizar la protección de la unidad a partir de la diversidad.

“The emergence of a democratic global community can’t be achieved if we reject differences. On the contrary, it can be achieved only through the recognition and protection of diversities. It should focus on a dialogue between communities united by common values and objectives”¹⁰⁶.

En la gobernanza global, vemos la diversidad desde un punto de vista geo-cultural y el posterior e inevitable choque entre intereses nacionales y civilizaciones. Luego, esta visión del mundo conduce a la guerra por la apropiación de los recursos naturales. Mientras, las diferencias no resueltas, obstaculizan el posible diálogo entre los Estados.

En el mundo actual somos testigos de interdependencias y desigualdades, por ejemplo, para acceder al conocimiento o la

¹⁰⁶ *“El surgimiento de una comunidad democrática mundial no se puede lograr si rechazamos las diferencias. Por el contrario, se puede lograr sólo a través del reconocimiento y la protección de las diversidades. Debe centrarse en un diálogo entre las comunidades unidas por valores y objetivos comunes”.* T. del A. CALAME (2001); p. 31.

riqueza, mientras la diversidad de tipo social o profesional hace progresos. Asimismo, el rol de las mujeres en la política a partir del reconocimiento por sus contribuciones. Sin embargo, los ejecutivos de empresas, como los científicos, se comportan como una comunidad, pero a veces sin relaciones con la sociedad.

La comunidad democrática global requiere dar lugar a las siguientes iniciativas:

- 1) Comunidades regionales;
- 2) Comunidades colegiadas;
- 3) Un Parlamento mundial;
- 4) Una asamblea constituyente planetaria;
- 5) Un impuesto mundial.

La idea fundamental para todos los niveles de gobierno consiste en que una comunidad se constituye a partir de sus propias reglas.

Hay que desarrollar para un gobierno democrático mundial varios niveles de gobierno, desde el nivel más amplio hasta llegar al nivel local y subdividido en provincias, ciudades y comunidades; y un nivel intermedio entre los Estados y el planeta: el nivel regional del mundo para que permita un verdadero diálogo entre todos sus miembros. Por tanto, es necesario establecer un número de comunidades regionales que pueden ser socias de un diálogo con las comunidades más poderosas. Las comunidades regionales deben establecerse a partir de diálogos verticales arriba y hacia abajo.

d. Comunidad Internacional y bienes públicos

Los intercambios ponen de manifiesto las interdependencias; pero no todos los intercambios de índole comercial. En este sentido, los mercados y el comercio internacional son medios que contribuyen al desarrollo humano y a la formulación de objetivos de la comunidad internacional; no son meramente fines.

El comercio internacional contribuye a la organización de una comunidad global, la cual contribuye a su vez al proyecto de un gobierno mundial. Y tales contribuciones deben ser examinadas permanentemente. Por ello, la solución debe ser prospectiva.

*“It should have **the reality of interdependence for starting point** so as to found a new order of exchanges. This order is based on one observation: commercial exchange can’t be applied to the goods and services upon which the survival and welfare of humanity depends”*¹⁰⁷.

Algunos de estos bienes públicos son esencialmente locales y beneficiosos para los habitantes de un territorio. Otros, en cambio, son provechosos para toda la Humanidad por ser bienes públicos globales, como es el caso de los vastos ecosistemas mundiales que contribuyen al equilibrio de la biosfera y forman parte del patrimonio de la Humanidad; que además desempeñan el papel de regulador, como son los casos de los océanos, la atmósfera, las estepas de Europa y Asia y las selvas tropicales de América del Sur. Pero la mayoría de estos territorios y ecosistemas están bajo la jurisdicción de un Estado. El océano es de jurisdicción internacional, pero la calidad de la fauna marina depende de las zonas costeras y de jurisdicciones estatales. Por todo ello, la comunidad global debe poder decidir acerca del uso y protección de los bienes públicos mundiales.

*“Poor countries also point out that if today they are the caretakers of these great natural ecosystems it's because rich countries, as they developed, eliminated the ecosystems on their own soil!”*¹⁰⁸.

¹⁰⁷ “Debe tener **la realidad de la interdependencia de punto de partida** como para fundar un nuevo orden de intercambios. Este orden está basado en una observación: el intercambio comercial no se puede aplicar a los bienes y servicios de los cuales la supervivencia y el bienestar de la Humanidad dependen”. T. del A. CALAME (2001); p. 42.

¹⁰⁸ “¡Los países pobres también señalan que si hoy ellos son los guardianes de estos grandes ecosistemas naturales es porque los países ricos, tal como ellos

e. Comunidad Internacional y recursos naturales

Los recursos naturales, cuya cantidad limitada, son el resultado de millones de años, están sin embargo sujetos a las leyes de propiedad y soberanía de las Naciones. El uso, reproducción y conservación de los recursos tienen que ser el producto de la redistribución a partir de la idea de la *Justicia*, de la actividad económica racional, de la financiación moderada, del mantenimiento sostenido y de mayor reducción de los costos de reproducción. El contraste entre el aumento de la demanda y el estancamiento o la disminución de los recursos les confiere importancia estratégica decisiva. Sin embargo, la verdadera amenaza no es la escasez de combustible, sino la concentración de los recursos naturales no renovables en un grupo reducido de países de Oriente Medio y Asia Central, pues pone al gas y al petróleo en el motivo principal de posibles conflictos armados.

*“Similarly, it is the unequal distribution of water on the planet and the existence of vast zones where the scarcity of the resource exacerbates competitive rivalries that makes the control of water the most likely motive of future conflicts”*¹⁰⁹.

Esto quiere decir que resulta sumamente peligroso dejar la distribución de los recursos sólo a merced de las presiones del mercado. Por lo tanto, resulta imperioso descubrir, mediante la Ciencia, la Tecnología y la sabiduría humana tradicional, la importancia de la prudencia, la fraternidad y responsabilidad de gestión para proteger los equilibrios estratégicos. Así, quizás, un conjunto de reglas claramente formuladas por la comunidad internacional, a partir de firmes compromisos de los Estados y las empresas de producción y distribución de servicios, pueden ser la

se desarrollaron, eliminaron los ecosistemas en su propia tierra!”. T. del A. CALAME (2001); p. 44.

¹⁰⁹ *“Del mismo modo, es la distribución desigual de agua en el planeta y la existencia de vastas zonas donde la escasez del recurso exacerba las rivalidades competitivas que hacen del control del agua el motivo más probable de futuros conflictos”*. T. del A. CALAME (2001); p. 47.

base de las garantías necesarias para este proyecto. Los bienes que se comparten, se multiplican.

La cuestión de la patentabilidad de los seres vivos y de los organismos genéticamente modificados enfrenta a los investigadores científicos a avanzar hacia lo desconocido. La Ciencia y las posibilidades tecnológicas de hoy nos tientan a comenzar a cruzar las fronteras de la imaginación. En este sentido, éstas, como tantas otras, representan elecciones decisivas que, con fundamentos filosóficos en algún momento, la sociedad global deberá considerar.

f. Sistemas de Información y Gobernanza

Los sistemas organizados para la producción de información constituyen temas fundamentales de la agenda de la gobernabilidad. En el mundo de hoy, la democracia requiere que las inteligencias se enriquezcan mutuamente para dar lugar a la creación de una inteligencia colectiva.

La televisión en tiempo real y el crecimiento de la información en Internet dan la impresión de que todo se sabe y todo se ve. Pero la transmisión de información va de la mano con su manipulación y con la abundancia de basura informática.

“This flow of information is hardly adapted to the understanding of complex realities, to creating critical thinking or encouraging cross-cultural dialogue, although these three dimensions are vital to the building of a world community”¹¹⁰.

La información oficial presenta una realidad aparentemente objetiva para discriminar y penalizar las drogas de los países pobres pero poco dice acerca de los daños que producen el alcohol y el tabaco ya que son producidos por países

¹¹⁰ *“Este flujo de información está apenas adaptado al entendimiento de realidades complejas, para crear pensamiento crítico o fomentar el diálogo intercultural, aunque estas tres dimensiones son vitales para la construcción de una comunidad mundial”*. T. del A. CALAME (2001); p. 51.

desarrollados. El engaño permanente a la opinión pública ya está instalado en la sociedad. En otra época, se exageraba la perniciosidad de uno y la inocuidad del otro. O como es el caso del lavado de dinero proveniente del narcotráfico, que se lleva a cabo a través de los banqueros internacionales.

*“Governance, at all levels, is linked to time as well as space. It should **guarantee the stability and cohesiveness of the system in the short term and its evolution in the long term.** This “art of time management” is at the heart of global governance”¹¹¹.*

g. El mundo como sistema de relaciones

La visión de una gobernanza global implica mejorar el sistema de relaciones en el mundo. Pero el gobierno se basa en dos principios:

- 1) Separación: dividimos la realidad en partes para entender y gestionar;
- 2) Razón instrumental: tratamos los problemas racionalmente a partir de un objetivo a favor del uso óptimo de los recursos disponibles.

El conocimiento está dividido en disciplinas con métodos de análisis, métodos operativos y principios de aplicación a una parte de la realidad. La visión de la gobernabilidad requiere del principio de separación, pues una democracia exige la asignación de competencias desde el nivel local hasta el global, con la intención de asignar objetivos, competencias y deslindar responsabilidades.

¹¹¹ *“La gobernanza, en todos los niveles, está vinculada al tiempo como al espacio. Se debe **garantizar la estabilidad y la cohesión del sistema en el corto plazo y su evolución en el largo plazo.** Este “arte de la gestión del tiempo” está en el corazón de la gobernanza global”.* T. del A. CALAME (2001); p. 55.

“Education, governance, agriculture and industry can’t be completely unaware of their interdependencies with the rest of the world”¹¹².

Por ello, hoy se requiere un nuevo contrato social que tenga como prioridades la salud, la calidad de productos alimenticios y la utilización responsable de la tierra. Resulta también necesaria la creación de reglas para la democracia a nivel planetario, ante lo que podría ser el establecimiento de un régimen totalitario a nivel global. Ello requeriría el establecimiento de una democracia mundial parlamentaria dotada de poderes reales. En este sentido, el foro electrónico permanente con sus estrictos criterios de funcionamiento contribuye enormemente, pues permite la aparición de un “ágora virtual”.

24. Democracia, Estado y Mercado

El aumento de los populismos, los fundamentalismos y los nacionalismos, amenazan la paz y la solidaridad de las grandes sociedades democráticas. África sigue en crisis con regímenes autoritarios y corruptos, mientras algunos países continúan en condiciones de miseria y cuyas instituciones son impuestas a la sociedad ilegítimamente.

En el presente estado de cosas, la democracia representativa aparece como un sistema de apropiación del poder y la riqueza utilizado sólo por una selecta minoría. Las confrontaciones, las tensiones belicistas y las ideologías excluyentes son múltiples. En consecuencia, para MARÍN¹¹³,

¹¹² “*La educación, la gobernabilidad, la agricultura y la industria no pueden ser completamente inconscientes de sus interdependencias con el resto del mundo*”. T. del A. CALAME (2001); p. 60.

¹¹³ MARÍN (2012).

resulta aún difícil establecer los niveles de la gobernanza, desde lo local hasta lo mundial.

La teoría del Estado heredada siglos atrás resulta insuficiente para enfrentar los dilemas de las sociedades contemporáneas, mientras la corrupción penetra y sigue instalada en empresas privadas y en las esferas públicas. Así, las instituciones de la democracia, y hasta la democracia misma, son cuestionadas. Quizás, debemos continuar repensando la democracia, pues:

“En distintos países y regiones se expresan democracias tradicionales con regímenes parlamentarios o presidencialistas, en otros toman cuerpo sistemas democráticos basados en la predominancia de grupos con base étnica; en otros los sistemas democráticos son abiertamente ligados a orientaciones religiosas”¹¹⁴.

Es necesario además, repensar el Estado pues ocupa un rol preponderante en los sistemas de de gobiernos vigentes. El Estado sufre los embates de aquellos que buscan limitar su injerencia política, mientras otros sectores lo consideran un instrumento de regulación de los poderes para garantizar los derechos ciudadanos. Los flujos migratorios, comerciales e Internet sobrepasan los límites territoriales de los Estados. Por ello, hay que orientar la teoría del Estado hacia una gobernanza democrática y eficiente.

Los sistemas de representación a veces no están a la altura de la participación esperable. Aunque la participación mejora mediante los sistemas de información y de consulta permanente. Al repensar las instituciones políticas mejora el Estado y las formas de representación. La crisis de la democracia está en relación a la influencia de las élites y la manera cómo se establecen. Asistimos pues a una crisis de legitimidad de las élites influyentes. Resultan necesarios nuevos sistemas de organización de los sistemas políticos para que los ciudadanos se conviertan en protagonistas, los actores responsables sean legítimos y las

¹¹⁴ MARÍN (2012); p. 8.

instituciones demuestren transparencia y eficacia. Pues los modos de vida tienen que ver con fundamentos éticos de la sociedad.

Es necesario también repensar el mercado capitalista para construir una gobernanza global democrática, legítima y eficaz. El capitalismo a partir de la década de 1900 responde con algún éxito a los problemas de desarrollo, pero fracasa en lo tocante a la búsqueda de Justicia Social, pues lega para unas minorías los beneficios que obstaculiza para las mayorías. La prueba es la irresponsabilidad, la corrupción y la falta de previsión de los gobiernos e instituciones financieras en las superpotencias. El propósito del mercado capitalista es la ganancia y bajo la fachada de servir al consumidor genera actividades crecientes que enriquecen a los ricos y empobrecen a los pobres. El mercado capitalista genera y concentra poder en manos de unos pocos mientras impone sus medios de control y se mueve en territorios en donde impone su voluntad irrestrictamente. Pero probablemente, el comportamiento errático del mercado se altere aún más. El mercado capitalista sienta las bases para la formulación de una potente ideología:

“Tanto el modelo liberal democrático como la ideología neoliberal han forjado una ética del egoísmo, el primero por la exacerbación del individualismo, la segunda por la eliminación de todas las barreras de acceso a las riquezas económicas, promoviendo además su búsqueda egoísta y afirmando el consumo como la finalidad misma de la vida”¹¹⁵.

La permanente competencia del mercado capitalista socava el sentido de comunidad y de cooperación. Sin embargo, el Estado en un sistema democrático debe garantizar el cumplimiento de los derechos y las obligaciones ciudadanas; el mercado, debe ser un medio para el crecimiento económico regulado y sustentable que resulta indispensable para el bienestar general. En este sentido, el establecimiento de mecanismos de control para el mercado constituye una demanda para lograr la eficacia y la Justicia. Y en

¹¹⁵ MARÍN (2012); p. 10.

cuanto a la democracia, ésta necesita evolucionar, mejorar y adaptarse a un nuevo mundo para continuar con la protección de los derechos individuales.

Los principios de la gobernanza y sus fundamentos éticos deben trascender las fronteras nacionales, involucrando a los Estados, las empresas, los ciudadanos, en sus responsabilidades individuales y colectivas orientadas hacia un interés general. Estos principios plantean requisitos en materia de legitimidad de la acción colectiva ciudadana conforme al respeto por los Derechos Humanos y la buena voluntad para la resolución de conflictos en los ámbitos locales, nacionales, hasta abarcar lo global.

Construir una nueva gobernanza global depende de la acción de las grandes mayorías, dentro de las cuales las ideas juegan un rol fundamental; en especial, en la perspectiva de una Biocivilización. Además, la gobernanza global debe reposar sobre bases éticas y filosóficas que contribuyan a sostener una economía basada en la Justicia Social La Filosofía, la Ética, La Política, la Democracia, el Estado y el Mercado están interrelacionados y, en consecuencia, hay que contemplarlos en conjunto. Construir un gobierno mundial a partir de civilizaciones particulares.

25. Nueva Gobernanza y resentimiento

Según JIMÉNEZ¹¹⁶, una gobernanza legítima, justa, sustentable, que contribuya a superar el resentimiento, debe estar fundada en principios éticos, criterios generales, políticas, mecanismos y medidas concretas. Superar el resentimiento con miras hacia esta nueva gobernanza, reclama enfrentar el problema ético que consiste en resolver la acumulación de situaciones de injusticia y resentimiento, arrastradas y acumuladas a lo largo de la Historia, por ejemplo, de América. Resulta imprescindible superar los prejuicios y estereotipos que desconocen y niegan al otro, al diferente. Pues los males de hoy tienen su origen en la

¹¹⁶ JIMÉNEZ (2008).

falta de coherencia discursiva que luego se trasmite a las conductas.

*“Ello como fundamento e interacción, a escala humana, cotidiana, de una gobernanza ética, como proceso dialógico con reglas éticas para toda la sociedad, basadas centralmente en la Responsabilidad y Solidaridad; una suerte de reglas transversales para la sociedad que tienen que ver con todas las esferas de la vida y deben ser cumplidas”*¹¹⁷.

El ámbito para la concreción de la ética es el político, a través de la práctica en la sociedad. La gobernanza implica un proceso de transformaciones para repensar el Estado en relación con los ciudadanos, estableciendo nuevas formas de organización democrática y participativa, en la cual el poder debe disiparse en la sociedad a través de un proceso de circulación, desconcentración, renovación, rotación y revocación de autoridades.

Pero es también una construcción de carácter ecológico. En la cual, las decisiones deben contemplar los intereses de todos los afectados, como son los casos de las comunidades pesqueras o las tribus originarias; y no debería tomarse ninguna decisión sin la aprobación expresa de los afectados. No obstante los conflictos de intereses que pudieran suscitarse.

*“Tras las experiencias históricas, especialmente del fracaso de la experiencia socialista centrada en los Estados, predomina la idea de que la construcción se inicia en el poder local, ascendiendo al Estado y a la región; aunque paralelamente los pueblos latinoamericanos reclaman y construyen de nuevo más Estado, más seguridad social y derechos públicos, ciudadanos”*¹¹⁸.

¹¹⁷ JIMÉNEZ (2008); p. 24.

¹¹⁸ JIMÉNEZ (2008); p. 25.

La idea gira en torno de motivar el protagonismo de las poblaciones organizadas. La superación del resentimiento requiere en primer lugar el reconocimiento de los siguientes propósitos:

- 1) Voluntad de diálogo;
- 2) Voluntad política;
- 3) Voluntad para superar las injusticias.

Hay que avanzar continuamente hacia la justicia restaurativa y la reparación integral de las víctimas dañadas mediante la usurpación, el maltrato y el engaño llevado adelante desde la época de la colonia, para superar definitivamente la actual gobernanza desigual, excluyente y cargada de resentimientos y evitar así las injusticias originarias. Por lo tanto, la voluntad política mediante las políticas públicas definidas con recursos es el medio para hacerlas realidad.

“Como instrumento inmediato, proponemos avanzar hacia una “Carta de ciudadanos del Cono Sur”, como huella escrita en un documento de carácter fundacional, entendida como un nuevo pacto social, incluyendo a todos y responsabilizando a todos”¹¹⁹.

Además, se impone el diálogo como instrumento válido con el otro, en tanto interlocutor legítimo con los mismos derechos, obligaciones y dignidad. Sólo podremos superar el Estado en América Latina con solidaridad, responsabilidad ética y diálogo ya que son muchos y diversos los pueblos y las comunidades que fueron, y aún siguen siendo, víctimas de la injusticia, por lo cual están convertidos en interlocutores válidos de este diálogo necesario.

La crisis de la gobernanza implica el agotamiento de lógicas y modelos antiguos de interpretación de la realidad; como por ejemplo es el caso del “humanocentrismo”.

La práctica de las Asambleas Ciudadanas contribuye a la construcción de la nueva gobernanza porque forma parte de múltiples vías para alcanzar respuestas sociales innovadoras y

¹¹⁹ JIMÉNEZ (2008); p. 25.

conocidas en todo el mundo también como “Foros Sociales” o “Cumbres de los Pueblos”. Son ejercicios de integración supranacionales y colectivos de unidades regionales, pues esta nueva gobernanza, desde el Cono Sur, se dirige a refundar el Estado para la integración regional sudamericana, con la desmilitarización sobre la visión de la paz perpetua y la resolución pacífica de los conflictos de la región. La Integración regional implica además la concepción de una economía regional, cuya expresión será el “Fondo Común Integral” con la totalidad del Mar, la Tierra, los Bosques, el Gas y los recursos económicos y financieros. Y ante la producción de riqueza gracias al creciente avance tecnológico, puede establecerse un salario mínimo y ético. Podrán democratizarse las decisiones económicas estratégicas, de inversión y gasto para someterlas a consultas populares a partir de amplios debates ciudadanos.

“Deberán transformarse radicalmente los modos de producción y consumo, abandonando los criterios del lucro por los de sustentabilidad ambiental y social, derechos y dignidad humanos, y responsabilidad ambiental hacia las futuras generaciones, el planeta y el cosmos”¹²⁰.

La transformación hacia una nueva gobernanza requiere además un nuevo paradigma para poder transitar hacia una visión donde la vida y las cosas son vistas como procesos dinámicos, en transformación y con múltiples relaciones para cambiar estructuras que continúan generando injusticias y resentimientos. Es, entonces, un cambio cultural y educativo centrado en los aprendizajes múltiples y críticos y en relación con saberes regionales, generacionales e históricos para la reconstrucción de un nuevo discurso basado en el origen de las naciones latinoamericanas.

Asimismo, según LIBERONA¹²¹, hay tres tendencias que están contribuyendo al nuevo concepto de gobernanza:

¹²⁰ JIMÉNEZ (2008); p. 28.

¹²¹ LIBERONA (2008).

- 1) Los cambios existentes en el Estado;
- 2) La necesidad de superar el resentimiento social;
- 3) La renovación de la noción de gobernanza:

*“La incorporación de los actores sociales emergentes al sistema de Gobernanza local, regional y mundial, es una exigencia democrática y de contrapeso al poder representativo institucional y a sus decisiones unilaterales”*¹²².

Y esto es evidente en todas las esferas de las sociedades modernas. La influencia ciudadana mediante la participación aumenta en la medida en que crece la información disponible. El crecimiento de la necesidad de participación genera un nuevo escenario de relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil y aparecen las banderas de la responsabilidad, de la defensa del medio ambiente, de la Integración, de la legitimidad y de la legalidad. Pues los derechos ciudadanos descansan también en la responsabilidad política, la responsabilidad legal y la responsabilidad administrativa.

La nueva gobernanza es este proceso que exige gran capacidad ética y de creación y que ubica al servicio de los propósitos participativos. Por ello, la meta de los actores y agentes políticos democráticos es ampliar la participación para que los ciudadanos puedan expresar el potencial de la ciudadanía y promover de esta manera el desarrollo, afianzar la equidad y garantizar la justicia. Ya que los pueblos indígenas, las mujeres y los jóvenes obligan a los responsables políticos y referentes sociales a llevar adelante un cambio cultural y de gestión en los gobiernos, pues no hay dudas de que la injusticia, la exclusión y el racismo, producen profundas heridas mientras generan un peligroso resentimiento social.

La gobernanza también enriquece su contenido conceptual pues debe reflexionar sobre la memoria de los pueblos, sobre la construcción de identidades, sobre las lógicas sociales porque

¹²² LIBERONA (2008); p. 31.

entraña una nueva cultura para toda la Humanidad. De esta manera, los sectores excluidos pueden convertirse en actores sociales estratégicos. Ya la sociedad civil se expresa internacionalmente a través de los Foros Sociales, de las Asambleas Ciudadanas e innumerables redes sociales emergen con objetivos e iniciativas particulares y globales. El cambio cultural y la eficiencia en la gestión social y pública imponen inevitablemente la libertad de expresión, para tener el aporte de ideas de las nuevas y crecientes organizaciones, y la revisión de los sistemas legales y la utilización responsable de los recursos naturales.

En América Latina continúa la idea de la integración ya que los gobiernos se ven también influidos por los múltiples acuerdos internacionales. La renovación es un proceso de construcción del poder con nuevos fundamentos y cuyas condiciones son:

- 1) Los organismos públicos deben ser receptivos a las demandas y transparentes en sus funciones;
- 2) La gestión de los gobiernos deben incluir la participación de los movimientos sociales;
- 3) Las redes sociales deben ser entendidas como componentes estructurales de la gobernanza;
- 4) La toma de decisiones exige la participación efectiva de los ciudadanos.

En este sentido, la sociedad civil debe consolidarse como un protagonista del sistema de gobernanza y actuar a la vez como un componente autónomo del Estado. La responsabilidad implica un punto de vista ético universal mientras que la relación con el Medio Ambiente facilita nuestro presente y garantiza la supervivencia de las generaciones futuras. Continúa el proceso de integración de millones de seres excluidos. La descentralización se convierte también en una tendencia creciente. Las redes sociales se desarrollan buscando nuevas bases éticas para la convivencia social. La construcción de la nueva gobernanza se basa en

la sinergia entre los múltiples actores y los diferentes grupos sociales:

*“En este contexto la principal exigencia de la Nueva Gobernanza es la reconstrucción del Estado y la renovación de los Pactos Sociales capaces de sentar las bases de un futuro sustentable y solidario para todos los pueblos”*¹²³.

Es un desafío histórico que deben llevar adelante los pueblos del Cono Sur y también los pueblos del resto del mundo.

26. Gobierno Abierto

Siguiendo a CALDERON & LORENZO, con la idea de Gobierno abierto (*Open Government*),

*“...nos estamos refiriendo a una evolución de nuestro sistema democrático de convivencia y valores basada en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los gobiernos así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos más allá del ejercicio de derecho de sufragio cada cuatro años”*¹²⁴.

Este modelo está enraizado en un mundo dominado por las tecnologías de comunicación y por la rápida difusión de la información, con lo cual se acelera también la toma de decisiones de los gobernantes.

El Gobierno Abierto lleva adelante una conversación con todos los ciudadanos a fin de poder tomar las mejores decisiones en función de las necesidades de los diferentes sectores de la sociedad. En este sentido, la comunicación facilita la relación entre funcionarios y ciudadanos en general que luego se traduce en la posibilidad de brindar mejores servicios. Asimismo, el

¹²³ LIBERONA (2008); p. 33.

¹²⁴ CALDERÓN & LORENZO (2010); p.11.

Gobierno Abierto se basa en la propuesta de comunicar abierta y transparentemente las decisiones y las gestiones mediante las nuevas redes sociales que, además, son de bajo costo.

Sin dudas, los ciudadanos hoy en día se relacionan de una nueva manera. Prácticamente, las barreras de separación con las instituciones políticas tienden a caer y este hecho habilita una nueva pragmática cuyo efecto final es la aceleración de las decisiones y las gestiones. Si los ciudadanos, mediante las redes sociales, se autoconvocan y organizan, generan públicamente una forma de Poder que los dirigentes inevitablemente no pueden desoír. De esta manera, las reivindicaciones alcanzan un nivel de demanda que a los ojos del resto de los ciudadanos -quienes asimismo se informan y colaboran- tienden a poner en compromiso evidente e ineludible a los decisores políticos. Es lo que podríamos llamar un cambio estructural desde lo tecnológico, lo cultural, lo axiológico. Incluso, quizás, hasta una forma de revolución socio-política para las actuales gestiones de gobierno.

De alguna manera, los gobernantes se encuentran ante la necesidad de ser transparentes pues los medios masivos de comunicación entran en sus gabinetes, en los parlamentos, en las reuniones de comisión, se los observa al detalle, se les lee los labios para saber qué dicen, se los observa las veinticuatro horas. En cierto sentido también, no tienen escapatoria frente a las demandas de los ciudadanos. Y cualquier actitud o respuesta hacia un ciudadano, tiene su correlato en los cambios de conductas del resto de la sociedad. Los ciudadanos, hoy en día, pueden dejar de ser meros actores en la escena social para convertirse en cualquier momento en verdaderos protagonistas y participar activamente en los procesos de cambio social.

Pero además, el concepto de Gobierno Abierto se basa en una idea que se redefine permanentemente porque el mundo también cambia vertiginosamente. Difícilmente, en esta época, haya producciones humanas que se mantengan inalterables por mucho tiempo. El Universo y la Naturaleza se encuentran en procesos de cambio; y en la actualidad, la cultura también. Lo mismo sucede con los conocidos software de código abierto que

se ponen de manera rebelde y desafiante a disposición del público para que evolucionen de manera libre y gratuita ante la mirada de todos los observadores de la red. Asimismo, y como los software de Código Abierto, tiene sentido ético y financiero crear programas informáticos y luego compartir el código de funcionamiento para entregarlos posteriormente a la sociedad para un constante desarrollo y difusión pública. De la misma manera, la propuesta del Gobierno Abierto sugiere a los ciudadanos y gobernantes abrir el código de funcionamiento de los gobiernos para publicar sus políticas. El posterior beneficio social, gira en torno de permitir una constante evolución de las formas de gobierno conocidas y revisar, al mismo tiempo, el conocimiento y sus grados de verdad.

Es gracias a las nuevas formas de comunicación y a una contagiosa y constructiva propuesta de interacción ciudadana que pueden mejorarse todos los procedimientos de administración pública.

Hablar de gobierno electrónico (e-administración o *e-government*) significa hablar del proceso técnico que conlleva la aplicación de las TIC a la gestión pública. En otras palabras, el gobierno electrónico debería permitir a los ciudadanos desempeñarse más ágilmente en relación a la administración pública; pues,

*“...cuando hablamos de Open Government en cambio estamos hablando fundamentalmente de valores, hablamos de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas”*¹²⁵.

También significa comenzar un nuevo proyecto de democracia para llevar esta noción hasta su máxima expresión, de modo tal que no pensemos la democracia como un ideal, sino por el contrario como una idea que se concreta en cada ejercicio democrático y en cada gestión política. Ahora bien, la idea de gobierno abierto requiere también que se den ciertas

¹²⁵ CALDERÓN & LORENZO (2010); p.14.

características en los procedimientos de gestión política y administrativa. A saber:

- 1) Cambio cultural: La Administración pública debe ser entendida como actitud y gestión de servicio de los ciudadanos y para los ciudadanos.
- 2) Cambio en los procedimientos en la Administración Pública: Mejorar lo que pueda cambiarse y suprimir aquello que no produzca beneficios.
- 3) Cambio en la organización: mediante nuevos modelos que tienen como objetivo la eficiencia en la administración y que presuponen la eficacia en los resultados.
- 4) Cambio en las formas de relación: En el sentido de compartirlas en busca de una mejor eficiencia, agilizarlas mediante las TIC's y de facilitarlas mediante la responsabilidad de gestión.

Este proyecto representa una nueva manera de hacer política a gran escala, esto es, a nivel mundial. Para lo cual, se requiere asumir que hay algunas fronteras en el mundo democrático actual que comienzan a diluirse para permitir nuevas formas de relación más dinámicas y eficaces.

Hablar de Gobierno Abierto en sentido amplio significa, en otras palabras, hablar también de una sociedad que interactúa de otra forma debido a la aceptación de un nuevo paradigma de comunicación social, con la incorporación de nuevas formas de administración pública y a favor de una revolucionaria concepción de gobernanza global.

Evidentemente, los partidos políticos deberán evolucionar paralelamente para que se produzcan los cambios mentados a nivel de la administración pública democrática e impacten posteriormente a nivel mundial. Los partidos políticos mediante su apertura, su dinamismo y permeabilidad requerida en estos nuevos tiempos, tienen entonces un rol inicial fundamental. El nuevo paradigma informático es muy claro al respecto:

*“...en internet, en esta nueva sociedad que estamos construyendo eres lo que compartes”*¹²⁶.

Y no obstante lo dicho, otros opinan paralelamente lo siguiente:

*“Knowledge has to be shared, but at the same time property rights have to be protected”*¹²⁷.

Sea como fuese, gran parte del mundo democrático reclama evitar los liderazgos familiares basados en personalidades mediáticamente carismáticas, los liberalismos extremos que desconocen la idea de solidaridad social, los superpoderes que se desprenden de autoritarismos legales pero no legítimos y las formas de gobierno que deprecian a viva voz la libertad y las garantías de los ciudadanos.

La democracia actual enfrenta día tras día nuevos desafíos de un mundo cambiante cuyos esquemas siguen modificándose aceleradamente. Los principios de las democracias particulares tienden a evolucionar unificarse en una idea general de democracia global. Estos cambios también impactan en los individuos que dejan de ser ciudadanos de los Estados para convertirse en ciudadanos del mundo. Los valores que animaron la Antigüedad y la Modernidad no tienen cabida en una sociedad Hipermóderna comunicada en red por la web social. Y que exige nuevas fórmulas de funcionamiento debido a la gran diversificación comunicacional.

El mundo del futuro requiere democracias y gobernanzas acordes y adecuadas para superar los nuevos desafíos de la administración pública y la gestión de gobierno. Con mayor eficiencia, con mejor eficacia, con rápida resolución de las contradicciones y sin discusiones bizantinas. Seguramente, hay que revisar críticamente la idea de democracia y los valores, sobre

¹²⁶ CALDERÓN & LORENZO (2010); p.16.

¹²⁷ “El conocimiento tiene que ser compartido, pero al mismo tiempo los derechos de propiedad tienen que ser protegidos”. T. del A. VAN KERSBERGEN & VAN WAARDEN (2004); p. 154.

los cuales se sustenta, para que sea capaz de sostenerse cómodamente durante las próximas décadas. De esta manera, no habrá espacios para autoritarismos e ilegalidades propias del pasado que generaron fértilmente los errores que hoy reconocemos y ya no queremos repetir.

“Urge por tanto comenzar a imaginar el gobierno del futuro, la democracia del futuro...”¹²⁸.

Para lo cual, será menester poder contar con los siguientes presupuestos:

- 1) Transparencia: de la acción de gobierno (*accountability*). Los ciudadanos tienen el derecho a conocer en qué se gastan el pago de sus impuestos para lo cual, las nuevas tecnologías son eficientes para brindar la información necesaria de manera rápida y evidente.
- 2) Participación: La inteligencia colectiva de los ciudadanos es una herramienta poderosa para los gobiernos pues permite conocer opiniones colectivas, estados de ánimo e intenciones y relacionar así a la ciudadanía con las agendas legislativas. *“Todas las leyes, decretos, medidas o decisiones de otro tipo que toman los Gobiernos pueden ser debatidas, valoradas, criticadas y completadas (incluso antes de su elaboración) con las opiniones de los ciudadanos”¹²⁹.*
- 3) Colaboración: Todos los gobiernos, las empresas privadas, las ONG y los ciudadanos tendrán que colaborar entre sí en la consecución de objetivos globales comunes *“...aportándose herramientas innovadoras y nuevos métodos de trabajo colaborativos y generándose además nuevos mercados para un nuevo sector económico sostenible y replicable”¹³⁰.*

¹²⁸ CALDERÓN & LORENZO (2010); p.17.

¹²⁹ CALDERÓN & LORENZO (2010); p.18-19.

¹³⁰ CALDERÓN & LORENZO (2010); p.19.

27. Gobernanza, Rendición de cuentas y Legitimidad

Según VAN KERSBERGEN & VAN WAARDEN¹³¹, los mecanismos tradicionales de gobierno pierden estabilidad y comienzan a surgir nuevas perspectivas para la idea de gobernanza. Estos cambios en el gobierno se producen en las esferas privadas, públicas, locales, regionales, nacionales, transnacionales y a nivel global. Los cambios se producen en las formas y mecanismos de gobernanza que rigen los estilos y capacidades de los diferentes gobiernos.

Existen, como hemos visto, diferentes significados para el concepto de gobernanza (*governance*) desde las Ciencias Políticas, el Derecho, la Economía, la Sociología, la Geografía y la Historia.

*“Nevertheless, the concept could function as a bridge between disciplines, and it might stimulate comparisons between rather different phenomena, which, when viewed under the more abstract perspective of governance, might be found to have something in common”*¹³².

Por el momento, no parece que surja una teoría común de la gobernanza compartida por todas estas disciplinas ya que existe una gran diversidad teórica al respecto; sin embargo, el concepto de gobernanza puede hoy hacer las veces de mecanismo disparador que sugiera, en este sentido, nuevas y sugestivas elaboraciones teóricas.

No obstante, VAN KERSBERGEN & VAN WAARDEN brindan una lista con diferentes usos del concepto de gobernanza. A saber:

- 1) El buen gobierno (*Good governance*).

¹³¹ VAN KERSBERGEN & VAN WAARDEN (2004).

¹³² “Sin embargo, el concepto podría funcionar como un puente entre disciplinas, y podría estimular comparaciones entre fenómenos bastante diferentes, lo que, visto desde la perspectiva más abstracta de la gobernanza, podrían encontrarse para tener algo en común”. T. del A. VAN KERSBERGEN & VAN WAARDEN (2004); pp. 143-144.

Este uso moderno de “gobernanza” pertenece al campo del desarrollo de los derechos económicos, donde el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales han hecho hincapié.

La buena gobernanza económica pertenece a las “reformas de segunda generación” que consisten en la reducción del gasto público para poder invertir en salud, educación, acción social, promoción de la esfera privada, fortalecimiento de la banca privada, reformas para el sistema fiscal, con mayor transparencia y con la correspondiente rendición de cuentas en asuntos públicos y privados, para hacer hincapié en los valores políticos, administrativos y económicos de la legitimidad y la eficiencia.

Asimismo, la buena gobernanza también se utiliza para las economías avanzadas mediante la comparación entre las mejores prácticas en áreas como la gestión pública, las relaciones empresa-gobierno y la política social.

2) Administración sin gobierno I: Relaciones internacionales (*Governing without government I: International relations*).

Este significado se deriva de la teoría de las relaciones internacionales y se refiere a la posibilidad de gobernar sin gobierno, en la forma de gobierno internacional y la democracia mundial.

Señala la posibilidad de la política de cooperación entre los Estados-Nación en un sistema internacional de no-cooperación. El sistema internacional se caracteriza por una anarquía de Estados interdependientes que en el fondo no reconocen ninguna otra autoridad que la propia. Los Estados pueden llegar a cooperar en organizaciones internacionales y con diferentes regímenes pero estos actos de cooperación se llevan adelante sólo por la existencia de intereses y mientras éstos sigan vigentes. No obstante lo dicho, definimos también el término gobernanza como el sistema de gobierno de cualquier comunidad que tiende a garantizar su seguridad, su prosperidad, su estabilidad y su continuidad como tal.

3) Gobernanza sin gobierno II: La auto-organización (*Governance without government II: Self-organization*).

Este uso de la gobernanza se refiere a la auto-organización de las sociedades y comunidades de manera paralela a las normas que fijan el mercado y la coerción del Estado. Es el caso de algunas comunidades que gestionan sus recursos para evitar su agotamiento. Estas comunidades locales establecen acuerdos informales, negociaciones, reglamentos, relaciones de confianza y control social informal, desde abajo hacia arriba y mediante asociaciones autónomas.

4) Gobernanza económica, con y sin Estado: Los mercados y sus instituciones (*Economic governance -with and without the state: Markets and their institutions*).

Los mercados no se producen a partir de órdenes sociales espontáneas, pero son creados y mantenidos por las instituciones. Estas proporcionan, supervisan y hacen cumplir las reglas de juego que establecen los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos, la protección de la competencia, y la reducción de las asimetrías de información para prever riesgos y reducir la incertidumbre. Las sociedades producen instituciones para gobernar las operaciones económicas, reducir los costos y aumentar así las probabilidades para que las cosas sucedan. Por ello, la idea de gobernanza representa una amplia categoría de gobierno. En muchas ocasiones, ella se lleva a cabo sin la participación directa del Estado pero que puede incitar a actores privados para crear instituciones de gobernanza privada (anticiparse a la intervención del Estado) o tener una copia de seguridad de acuerdos privados de gobierno (cuando los tribunales hacen cumplir la ley en los contratos).

5) La “buena gobernanza” en el sector privado: La gobernanza corporativa (*“Good governance” in the private sector: Corporate governance*).

El uso de la gestión empresarial está dirigida hacia quienes desean mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de las

acciones de la administración, pero sin alterar la estructura de las empresas en las que los accionistas son los principales beneficiarios. Por lo tanto, se refiere al sistema de dirección y control de las sociedades mercantiles.

Este uso es acorde a la visión de la “buena gobernanza”. Y en este sentido, la OCDE (*Organisation for Economic Co-operation and Development* - OECD) establece algunos principios de gobierno corporativo que representan una base común para los países miembros de la OCDE que considera fundamental para el desarrollo de la práctica de buen gobierno. De esta manera, los gobiernos pueden incrementar su eficiencia macroeconómica mediante la promoción de una “buena gobernanza” corporativa porque las posibilidades de inversión cada vez más dependen de ello.

6) “La buena gobernanza” en el sector público: La nueva gestión pública (*“Good governance” in the public sector: New public management*).

Este uso se encuentra difundido en la Nueva Gestión Pública (NGP): mientras las prácticas de gobernanza corporativa trajeron buena gobernanza para el sector empresarial, la Nueva Gestión Pública se esfuerza por introducir lo que considera “buena gobernanza” en el sector público.

Esto supone los conceptos de gestión de la empresa privada en el ámbito público: medición del desempeño, relación con los clientes, reestructuración de incentivos; con el sustento inclusive de las condiciones que contribuyen a esta tarea: desregulación, subcontratación, licitación externa y privatización. La NGP se centra en las similitudes entre las reformas del sector público en países política y económicamente diferentes. En estas reformas, el mercado representa un modelo para la implementación de políticas públicas.

7) Gobernanza en y para las redes de trabajo I: En general (*Governance in and by networks I: In general*).

Un significado del término “gobernanza” se encuentra en la literatura sobre gobernanza a través de las redes de trabajo. La principal distinción se encuentra entre las que se refieren a las redes de organizaciones públicas, a las redes de organizaciones privadas y a las mezclas de las redes públicas y privadas. Además, las redes están conceptualizadas como formas pluricéntricas de gobernanza en contraste a las multicéntricas (mercado) y las formas unicéntricas o jerárquicas (estatal, firme jerarquía). Ellas son consideradas como auto-organización, y para resistir la dirección del gobierno, desarrollar sus propias políticas y modelar su entorno. Además, se caracterizan por el intercambio de recursos y negociaciones, por el juego como interacción arraigado en la confianza y regulado por las reglas del juego negociadas y acordadas por los participantes de la red. Las redes de organizaciones de políticas públicas se consideran como el corazón analítico de la noción de gobernanza en el estudio de la administración pública.

Las empresas comerciales pueden cooperar en redes para combinar recursos como es el caso de conocimientos, habilidades, acceso a mercados, finanzas; organizar actividades como la innovación; y aprovechar las economías y el ámbito de aplicación. Asimismo, pueden desempeñar un rol en la gobernanza económica al reducir el riesgo y la incertidumbre en las transacciones y mercados; regulando y ordenando los sectores económicos. Su ventaja es que tienden a ser más flexible que la gobernanza económica a través de las jerarquías.

Otra forma de red es la que combina tanto organizaciones públicas como privadas. Muchos servicios públicos no están a cargo de los gobierno, sino por redes de actores de los sectores gubernamental, privado y voluntario. Estas redes coordinan y asignan recursos, y son de nuevo una alternativa para el mercado o el Estado.

8) Red de gobernanza II: La gobernanza multinivel (*Network governance II: Multilevel governance*).

Existen dos usos para la “gobernanza multinivel”:

- a) Como conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. ‘gobernanza’ se refiere tanto a las relaciones de poder que resultan de la aplicación de estas normas. Y “Multinivel” se refiere a los distintos niveles de gobierno: internacional, nacional, regional, local; y también a la participación de los actores públicos y privados.
- b) Otra fuente de la gobernanza multinivel son los análisis comparativos de políticas públicas europeas. Se desarrollan en respuesta al ‘estadocentrismo’ (*statecentrism*) en la teoría de la integración europea, que trata la elaboración de políticas en la Unión Europea como juego de niveles. En este caso, las redes europeas implican la intervención de los intereses públicos y privados, al tiempo que los actores tienen sus propios intereses, mientras tienen también interés en mantener actividades comunitarias.

9) Gobernanza de red de trabajo III: Privado - Desde jerarquías a las redes de trabajo (*Network governance III: Private – From hierarchies to networks*).

En sectores económicos, luego de una fase de concentración a veces surge una fase en la que la jerarquía es sustituida por una forma más libre de proto-organización, es decir, la cooperación de empresas más pequeñas en las redes. Sucede cuando las grandes empresas se ven obligadas a concentrarse en cuestiones centrales con el fin de librarse de algunas actividades y ofrecerlas a otras empresas.

Ellas, como las nuevas y pequeñas empresas, también sienten la necesidad de emplear recursos complementarios, en especial el conocimiento, que las lleva a participar en relaciones de cooperación perdurables con otras empresas, a menudo conducen a la formación de redes estables de clientes,

proveedores y competidores que les permite cooperar en los grandes proyectos, como es el caso de la innovación.

Asimismo, la cooperación entre empresas puede adoptar diferentes formas a través de las reivindicaciones de los derechos gananciales y los derechos de decisión. Las formas varían en el grado de integración; o bien una continua contratación en el mercado, o bien la fusión en una empresa integrada con la propiedad centralizada y la toma de decisiones. Entre las dos están las formas centralizadas de organización que conectan formalmente distintas empresas a través de asociaciones, distritos industriales, consorcios, franquicias, empresas conjuntas de capital. Y estas relaciones pueden ser gestionadas o gobernadas.

Asimismo, VAN KERSBERGEN & VAN WAARDEN encuentran las siguientes similitudes en los anteriores significados de gobernanza:

- A) El enfoque es pluricéntrico.
- B) Las redes organizan las relaciones entre actores relativamente autónomos, pero interdependientes (por ejemplo, empresas de negocios en un sector, organizaciones públicas y privadas, Estados miembros de la Unión Europea). En estas redes, la jerarquía o liderazgo monocrático es poco importante. El gobierno formal puede estar involucrado, pero no necesariamente (puede tratarse sólo de un actor importante entre muchos otros).
- C) Se pone énfasis en los procesos de gobierno o contra las estructuras de gobierno. Son procesos relativamente similares en los sectores públicos y privados y conciernen más a la idea de negociación, acomodación, concertación, cooperación y formación de alianzas, que a procesos de coacción, mando y control.
- D) Las relaciones entre actores plantean riesgos e incertidumbres y los distintos sectores han desarrollado diferentes instituciones para reducir esto con el fin de hacer posible la cooperación, o bien, hacerla más fácil. Asimismo, muchos enfoques son normativos. Prescriben un ideal así como una realidad empírica. Esto es válido en

particular para la ‘buena gobernanza’, el ‘gobierno corporativo’, la ‘nueva gestión pública’ y los ‘enfoques de gobernanza multinivel’.

Otra preocupación surge con los nuevos problemas de gobernabilidad, de rendición de cuentas, de responsabilidad y de legitimidad. Pues cualquier concentración de poder conlleva el riesgo de la arbitrariedad, el abuso, la corrupción, la censura y la promoción de su propio interés por controlar. Las sociedades suelen tener centralizado el poder político y económico pero a su vez tienen que desarrollar un sistema equilibrado para controlar el ejercicio de poder, evitar el abuso, mantener a los decisores responsables y proteger a los ciudadanos, a los consumidores y a los trabajadores.

Los teóricos de la gobernanza multinivel han hecho la distinción entre la legitimidad de entrada y de salida. Legitimidad de entrada implica que las políticas específicas en un sistema político se legitiman mediante las reglas de juego y los procesos que las producen; mientras que la legitimidad de salida implica que un sistema político y las políticas específicas, se legitiman por el éxito o la eficacia. Esto significa también que la gobernabilidad es una condición previa para legitimidad.

Como alternativas de solución sabemos que la democracia deliberativa sugiere que las redes políticas se amplían para incluir a todos los gobernados. Implica gobernar por el intercambio de información y por el consentimiento, donde el público tiene los medios para llevar a cabo un diálogo con el gobierno para exigirle incluso una rendición de cuentas. En cambio, en el gobierno por consentimiento, el problema de la rendición de cuentas tiende a disolverse. Por otro lado, la democracia asociativa implica la democratización de la mayor cantidad de las organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, en los últimos años se nota un fuerte incremento en el interés por la ética en los negocios. Incluso la ética tiene la función de guía y control del comportamiento de los actores más poderosos. Sin embargo, la eficacia de las sanciones

morales como por ejemplo: nombrar y avergonzar, son un tanto débiles, ya que depende de la sensibilidad de los actores sociales el hacerse eco de dichas sanciones. En este sentido, una reputación puede o no ser significativa para el funcionamiento en las esferas económica y política. Sabemos que los actores que ocupan una posición influyente son más visibles para otros; que la información sobre su comportamiento se propaga rápidamente y que, por lo tanto, deben ser más cuidadosos con mantener una reputación positiva. Por lo tanto, tienen que ser capaces a su vez de resistir las tentaciones de las conductas inmorales y hacer el esfuerzo para ser y mostrarse como ciudadanos ejemplares.

De la misma manera, las empresas más grandes y visibles se preocupan permanentemente por cuidar su reputación. He aquí la importancia de la difusión de la información para sancionar a través del nombre y la vergüenza como instrumento eficaz en la vida política y el control económico.

28. Legitimidad, eficiencia y eficacia

Según WALLNER¹³³, la falta de legitimidad política puede comprometer los objetivos estratégicos e intereses de los decisores porque la adhesión social se basa, en primer lugar, en la aceptación de los reclamos y, en segundo lugar, en la satisfacción paulatina de dichos reclamos; aunque el proyecto político ya esté implantado y los objetivos se logren de manera eficaz y eficiente.

Los actos de las políticas públicas y los procedimientos diarios empleados durante el ciclo político, afectan constantemente la percepción por parte de los decisores y de los ciudadanos, respecto de la legitimidad de dichos actos. Es decir que, el contenido de la política, debe estar alineado con las actitudes de los grupos de interés afectados y el público en general.

¹³³ WALLNER (2008).

Factores como el período de incubación, las apelaciones emotivas desplegadas para ganar el apoyo de la gente para llevar adelante una iniciativa, y los procesos de participación de los interesados en forma de la política de desarrollo, confieren legitimidad a las políticas públicas y a los gobiernos que las promueven.

El Estado puede garantizar autoritariamente el cumplimiento de sus decisiones mediante el poder de la coerción, con lo cual las sanciones se aplican a quienes no cumplen con la Ley. Sin embargo, un recurso alternativo para facilitar el cumplimiento de las normas es a través de legitimidad, pues implica la confianza y el sentimiento de adhesión entre los ciudadanos y el poder de un gobierno para tomar decisiones apropiadas que justifican la dirección de la política. Cuando la razón de la autoridad descansa en la legitimidad, los ciudadanos pueden sentir el deber moral de respetar las leyes y la obligación legal para aceptar los decretos autorizados del gobierno.

Las políticas públicas están ligadas a la confianza de la sociedad porque deben basarse en la equidad y la competencia de los gobernantes. Las políticas ilegítimas, en cambio, tienen muchas probabilidades de conducir a las autoridades del Estado a la ruina social y política, porque dichas políticas dañan el poder de aplicación de las decisiones políticas, mucho antes que a la sociedad.

La legitimidad de las políticas públicas influye en un gobierno para lograr sus objetivos declarados, así como su capacidad para mantener la estabilidad pública, hoy y mañana. Éste es un concepto normativo fundado en principios de equidad y pertinencia. Por otra parte, la legitimidad se basa en una interpretación subjetiva de la realidad, apoyada en creencias y percepciones de los grupos sociales con respecto a las conductas esperables y a los hechos. Dado que las políticas tienen implicancias y afectan a los grupos de diferentes maneras, las mayorías deben ser entendidas dinámicamente y, por lo tanto, resulta necesario tener en cuenta la noción de legitimidad para los intereses de los diferentes grupos.

Al momento de diseñar políticas públicas, los actores políticos deben saber generar y luego mantener un grado de confianza suficiente en la sociedad, y esto se logra, cuando las partes interesadas son incluidas en el proceso político. Éstas pueden percibir la racionalidad de una política al momento de aceptar las iniciativas del gobierno. Esto es lo que contribuye, en el proceso de desarrollo de políticas, a su legitimidad y a la legitimidad de la gestión de los actores políticos. Posteriormente, el público considera tales políticas como legítimas. Esto sucede porque los sentimientos generales presentes en la comunidad son el fundamento de los resultados de las políticas posteriores. Los principios democráticos sustentan las expectativas de participación pública e influyen luego en los procesos de gobierno.

Los gobiernos deben trabajar para asegurar que el desarrollo de sus políticas permita la participación de los ciudadanos, de manera que las prescripciones políticas posteriores resulten ser congruentes con las actitudes populares cotidianas. Si dicha participación se ve limitada o afectada, el gobierno puede perder autoridad y debilitar paulatinamente su legitimidad. Esto influye en el público en general con respecto a la percepción de la legitimidad política. El contenido de la política es también fundamental para la Justicia y la permanencia de una política. Entonces, desde un punto de vista democrático, las políticas públicas son las manifestaciones de las decisiones de los gobiernos en el nombre de los ciudadanos. Por ello, los gobiernos deben trabajar para garantizar que la aplicación de sus ideas y estrategias sean consistentes con las actitudes dominantes de los ciudadanos.

Las políticas deben adaptarse a las formulaciones de los problemas y a las soluciones deseables de los grupos afectados. Los actores políticos deben asegurarse de que el contenido de las políticas públicas sea acorde con las actitudes de todas las partes interesadas, con el propósito de promover y garantizar en el tiempo su propia legitimidad. En este sentido, es recomendable también que los actores políticos acompañen su gestión con

discursos y símbolos adecuados para que contribuyan, también, en el tiempo, al incremento de su propia legitimidad.

29. Eficacia, Legitimidad y Gobernabilidad

Sin dudas, crece el debate en América Latina acerca de la gobernabilidad democrática y las condiciones políticas necesarias en países en vías de desarrollo y con necesidades socioeconómicas concretas; porque los gobiernos, las instituciones, los partidos políticos y las organizaciones sociales contribuyen enormemente a que la suma de tensiones sociopolíticas arrojen una resultante satisfactoria y suficientemente convincente ante la mirada crítica de la sociedad. En este sentido, es importante insistir acerca de la importancia del concepto de eficacia. Pues:

“La eficacia es un concepto que resume el modo en que los miembros de una sociedad evalúan el funcionamiento de un sistema político de modo regular, en atención a las decisiones que éste produce, esto es, con base en los efectos de los resultados (outcomes) de las políticas”¹³⁴.

El gobierno tiene que saber satisfacer las necesidades de los diferentes grupos sociales, de acuerdo a los intereses de cada sector; los cuales muchas veces, hasta llegan a ser conflictivos e incluso pueden cambiar de acuerdo a la fuerte y vertiginosa dinámica social.

Dicha percepción por parte de los observadores políticos debe generar los cambios de actitudes y elecciones de alternativas necesarias y suficientes para llegar a influir positivamente en el conjunto de la sociedad. Asimismo, la clarificación del concepto de “legitimidad” resulta relevante para entender las implicancias de la gobernabilidad democrática. Es decir, hablamos de la creencia que se necesita para aceptar que en un escenario político

¹³⁴ MAGDALENO G. (2005); p. 2.

las instituciones existentes son socialmente las más adecuadas, y que por lo tanto, demandan aceptación.

En este sentido, MAGDALENO observa que el concepto de gobernabilidad se sustenta dinámicamente tanto de la eficacia como de la legitimidad; pues:

“Por ello, cuando se habla de “crisis de gobernabilidad” o de “problemas de gobernabilidad” se intente, por lo general, hacer referencia al momento en que los procesos de toma de decisiones en asuntos cruciales para la colectividad no generan suficiente respaldo –o más bien, cuando generan mucho rechazo, lo cual impone mayores restricciones para el logro de una mayor eficacia”¹³⁵.

¹³⁵ MAGDALENO G. (2005); p. 2.

SEGUNDA PARTE

Defensa & Seguridad

“You can fool some of the people all the time, and you can fool all the people some of the time, but you cannot fool all the people all the time”¹³⁶.

30. Crimen Transnacional Organizado

Siguiendo a GUTIÉRREZ¹³⁷, GUY HERMET¹³⁸ manifiesta que la democracia puede estar cerca de la etapa final de su vida social y explica su posible fin sobre la base de un supuesto desgaste del sistema político que tornaría la situación de manera irreversible. El politólogo dice que ese escenario se producirá aproximadamente dentro de veinte o treinta años. Y, en este sentido, además, el concepto denominado ‘*gobernanza*’ cobraría una importancia inusitada y decisiva.

Desde este punto de partida, resulta necesario reforzar las bases del sistema democrático, habida cuenta de que el crimen internacional organizado encontraría un terreno más apto para

¹³⁶ “*Ud. puede engañar a algunas personas todo el tiempo, y puede engañar a todas las personas algún tiempo, pero no puede engañar a todas las personas todo el tiempo*”. T. de A. McCLURE (1904); p. 84.

¹³⁷ GUTIÉRREZ (2001).

¹³⁸ HERMET (2008).

desplegar su potencial de manera ilimitada. El narcotráfico¹³⁹ es la amenaza más peligrosa que produce el mayor impacto en América Latina y el Caribe, especialmente, debido al peso que tiene la producción en el área andina, y a su vez en todos los países de Sudamérica como lugares de exportación.

En lo referido a la producción de cocaína se están generando cambios a nivel global, es decir, que si afectamos una parte del sistema global, se afectarán necesariamente otras partes del mismo. Si miramos las estadísticas sobre producción de drogas en el área andina, observamos que en 1995 el 50% de la producción de cocaína proviene del Perú; mientras que el otro 50% restante tiene su origen en Bolivia, en primer lugar, y en Colombia, en segundo lugar. El problema gira en torno de la falta de políticas capaces de superar la globalización del narcotráfico.

En el presente estado de cosas, la pregunta es la siguiente: ¿Qué alternativas concretas tienen los campesinos de estas regiones para no sentirse tentados a llevar adelante el cultivo y el negocio de la droga? Los gobiernos entonces deberían brindar opciones capaces de despertar el interés para alejarse de ciertas prácticas y dedicarse a trabajos legítimos y legalmente aceptados.

El narcotráfico, la venta y el consumo de las drogas muestran fehacientemente la dependencia internacional entre productores, traficantes, intermediarios y consumidores. A esto, debemos incluir lamentablemente la complicidad de inescrupulosos funcionarios de gobierno e integrantes improvisados de las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, la lucha contra el narcotráfico pone de manifiesto una responsabilidad compartida entre productores, colaboradores y consumidores.

El consumo de drogas ilícitas produce problemas para la salud, pero el narcotráfico en tanto crimen organizado, visiblemente atentatorio contra los derechos individuales, puede atentar también contra la gobernabilidad democrática. En este sentido los criterios acerca de la seguridad, al momento de abordar el narcotráfico, y su red de implicaciones, ofrecen características multidimensionales. En algunos países, como en el caso de

¹³⁹ ROJAS ARAVENA (2003).

Colombia, la amenaza tiene un componente militar, mientras que en otros genera debilidades económicas al involucrar el lavado de dinero y la corrupción político-financiera. En este caso, entonces, deberíamos hacer hincapié en afianzar las fortalezas y generar nuevas oportunidades sociopolíticas.

Asimismo, la corrupción financiera y económica enquistada en los gobiernos produce inevitablemente consecuencias desfavorables sobre la gobernabilidad democrática. Y en este caso, como la confianza de los ciudadanos se deteriora, genera simultáneamente debilidades en la creencia acerca del sistema democrático. En América Latina y el Caribe los índices de corrupción son elevados, mientras que los propios de desarrollo humano son más elevados aún. Así, la corrupción y el desarrollo humano influyen en la insatisfacción de la población acerca de los dudosos beneficios de la democracia.

En otro orden de cosas, digamos que hay tres elementos que determinan la acción de gobierno: el interés general, la democracia representativa y la participación¹⁴⁰, pero no está claro qué hay que hacer para servir al interés general en el conjunto de intereses parciales. Una alternativa de solución se encuentra axiológicamente en la ética kantiana. Pero esta opción, en la actualidad, tampoco encuentra pleno consenso.

El nacionalismo, por ejemplo, atribuye a la nación la titularidad del poder político, en cuyo caso el interés nacional constituye el interés superior. Pero en una sociedad democrática, los poderes públicos deben orientar su gestión de acuerdo al interés general.

Surge ahora el problema de la gobernabilidad que se sustenta en dos dimensiones: la legitimidad, que proviene de la representatividad de las instituciones públicas, y la eficacia, que queda determinada por la respuesta de los gobernantes a las demandas de los grupos particulares. Según WEBER, tenemos que:

“La forma de legitimidad hoy más corriente es la creencia en la legalidad: la obediencia a preceptos jurídicos

¹⁴⁰ ARBOS & GINER (1993); pp. 53-89.

positivos estatuidos según el procedimiento usual y formalmente correctos. La contraposición entre ordenaciones pactadas y 'otorgadas' es sólo relativa. Pues cuando una ordenación pactada no descansa en un acuerdo por unanimidad -como con frecuencia se requería en la Antigüedad, para que existiera legitimidad auténtica-, sino más bien en la sumisión de hecho, dentro de un círculo de hombres, de personas cuya voluntad es empero discordante de la de la mayoría -caso muy frecuente-, tenemos en realidad una ordenación otorgada -impuesta- respecto de esas minorías”¹⁴¹.

En la actualidad, el interés general tiende a no reconocer fronteras y debe obedecer, por lo tanto a una Humanidad globalizada. Aun así y con el apoyo de las normas, reviste interés la búsqueda de criterios que permitan la evaluación de una gestión de gobierno para juzgar finalmente su eficacia y su legitimidad.

Seguendo a ARBOS & GINER, Huntington observa que la crisis de la gobernabilidad gira en torno de tres características. A saber: polarización en la sociedad; la desconfianza en las instituciones y la disminución de la participación. En este sentido, uno de los peligros puede verse en las restricciones que algunos gobiernos imponen a la participación social para limitar las demandas y facilitar así su propia gobernabilidad.

Resulta también difícil hablar de gobernabilidad internacional debido a la escasez de centros legítimos de poder para gobernar al resto de los Estados. En este sentido, los nacionalismos de hoy, impulsados por desequilibrios económicos y administrativos, generan a su vez interrupciones del orden político e ingobernabilidad. Por ello, quizás una comunidad política internacional sólo pueda cimentarse a través de una profunda y sincera vocación democrática.

Los límites del desarrollo económico, tecnológico y demográfico también inciden en la gobernabilidad. Por ejemplo, el capitalismo, como fruto del desarrollo técnico, deja tanto su

¹⁴¹ WEBER (1979); p. 30.

impronta creadora como su capacidad de disolución. En la actualidad, el pensamiento estratégico y los estudios de futuros se encuentran restringidos a grupos o élites de empresas privadas y de la administración pública que no siempre asumen las responsabilidades que dichos estudios merecen. Parafraseando a ARBOS & GINER, digamos que las soluciones que actualmente plantea la globalización tendrían que implicar las condiciones para su implementación, especialmente en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo. Según la visión de ARBOS & GINER tenemos que:

“...la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”¹⁴².

Mientras que, la cualidad de “gobernable”, se refiere a la acción de gobierno ejercida sobre los ciudadanos por un poder político determinado. En este sentido, hay que tener en cuenta que el grado de legitimidad y la forma de la eficacia afectan también a la gobernabilidad¹⁴³; y resulta necesario entonces implementar cambios profundos tanto en las instituciones, como en las actitudes de los ciudadanos. Entendemos que no hay dudas acerca de los valores que animan la democracia, pero ello no garantiza el mantenimiento de la confianza en las instituciones ni en los liderazgos democráticos¹⁴⁴.

Asimismo, el vocablo ‘gobernanza’ simplemente:

“...describe la conducta, el arte de gobernar”¹⁴⁵; o bien, “...se encontrarán, como en los principios del ‘buen gobierno’, las exigencias elementales de la democracia, que son el acceso a la información y el deber de los

¹⁴² ARBOS & GINER (1993); p. 13.

¹⁴³ ARBOS & GINER (1993); pp. 14-16.

¹⁴⁴ PRATS I CATALA (2001); pp. 1-6.

¹⁴⁵ CALAME (2009); p. 15.

gobernantes de rendir cuentas para que los ciudadanos estén implicados en la toma de decisiones que les conciernen directamente en su vida cotidiana”¹⁴⁶.

Retomando lo dicho precedentemente, si la gobernabilidad es una cualidad que debe atribuirse a las sociedades o sistemas sociales, entonces un análisis de la gobernabilidad demanda el reconocimiento de los actores estratégicos, ente los que se encuentran el Estado, el sector privado y la sociedad civil (con todos los estamentos que los componen), así como también las reglas y procedimientos mediante los cuales los actores estratégicos toman decisiones y asumen responsabilidades.

Por otro lado, y siguiendo a PRATS I CATALA¹⁴⁷, esto nos lleva a establecer la relación entre los conceptos de gobernabilidad y desarrollo ya que la gobernabilidad debe ser evaluada ineludiblemente a través de su capacidad para producir bienestar social. En este sentido,

“...la gobernabilidad democrática presupone la existencia de democracia, pero ésta no es condición suficiente para que exista gobernabilidad democrática. La gobernabilidad democrática se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia”¹⁴⁸.

Por ello, como la democracia está basada en la igualdad política, en la medida en que se verifique la distribución desigual de la riqueza, de la información, etc., el desequilibrio entre democracia y gobernabilidad será directamente proporcional. En definitiva, resulta fundamental establecer un hilo conductor entre crecimiento, desarrollo humano, democracia y gobernabilidad democrática, hasta el punto en que, si la meta de la democracia es

¹⁴⁶ CALAME (2009); p. 18.

¹⁴⁷ PRATS I CATALA (2001); pp. 11-16.

¹⁴⁸ PRATS I CATALA (2001); p. 20.

el desarrollo humano, la democracia es una exigencia de toda estrategia de desarrollo¹⁴⁹.

Por ello, y de acuerdo con PRATS I CATALA¹⁵⁰, cobra interés el concepto de ‘*entitlementes*’ como “*conjunto de derechos y oportunidades que determina la capacidad de elección de un individuo*” propuesto por Amartya SEN que relaciona el *modus vivendi* para lograr realizaciones consideradas valiosas.

En consecuencia, el desarrollo humano exige instituciones democráticas y gobernabilidad democrática; con lo cual, hoy en día, los conceptos de gobernanza y ética revisten prioridades fundamentales¹⁵¹. Y de la misma manera que la Ética forma parte de la filosofía práctica, la gobernanza debe ser entendida en función de la confrontación de casos concretos, y no meramente desde un punto de vista teórico, de modo que permita sacudir certezas instaladas y defendidas por sólidos y, para nada ingenuos, intereses. La Ética y la gobernanza son pues prioridades para el Siglo XXI.

Hasta el momento, resulta necesario insistir en el establecimiento de una nueva ideología que brinde valores y sentido, en función de la representación que las organizaciones y sus miembros tienen de sí mismos y de la sociedad. Y al respecto, dada la complejidad y la interdependencia que los problemas actuales revisten, la tecnología de información y comunicación, constituye un componente fundamental para la gobernanza; en especial, las redes independientes de recolección y difusión de la información.

Estamos hablando de “un punto de apoyo para mover el mundo”, parafraseando a Arquímedes. Y si bien hay puntos de apoyo a través de los cuales se puede torcer el curso de la Humanidad, se encuentran aún en equilibrio inestable.

Por otro lado, ZIRKER & DANOPOULOS¹⁵² hacen referencia a los usos de la palabra “seguridad” y establecen las

¹⁴⁹ PRATS I CATALA (2001); pp. 24-32.

¹⁵⁰ PRATS I CATALA (2001); p. 29.

¹⁵¹ CALAME (2009).

¹⁵² ZIRKER & DANOPOULOS (2004).

diferencias entre seguridad individual, de clase, nacional, regional e internacional y observan que el descontento con la democracia en América Latina está relacionado con la incapacidad de las autoridades para brindar seguridad en términos físicos y económicos. Asimismo, el término “seguridad” hace referencia a la estabilidad, a la ley y al orden que promueve el desarrollo económico. Además, el concepto de seguridad depende del grado de percepción que cada individuo o institución pueden tener de dicho concepto. Por lo tanto, es un término que debe ser definido de manera dinámica y contextual.

En este sentido, la mayoría de las poblaciones de las clases bajas de América Latina, no cuentan con mínimas normas de seguridad personal, en el sentido otorgado por las clases medias. Por lo tanto, la inseguridad en América Latina producida por los delitos, por la corrupción, por los colapsos económicos nacionales y regionales, por las guerras civiles, por el terrorismo, por el crimen internacional organizado y por la anomia, ponen de manifiesto la necesidad de un nuevo enfoque del término “seguridad”.

Por ejemplo, los golpes de Estado en América Latina pueden ser entendidos, además de expresiones ideológicas de nacionalismo (en oposición a la globalización), como actos de las instituciones militares en favor de una clase media insegura; en especial, en defensa de la propiedad privada, la seguridad personal y la prosperidad económica. En este sentido, el concepto de “governabilidad” está vinculado a la lucha de las democracias por establecer y respetar las normas al igual que las instituciones para garantizar su supervivencia. Igualmente, la noción de “ingovernabilidad” en los países de América Latina está relacionada con la competencia que se establece entre distintos grupos de intereses y con la manipulación que ejercen las élites políticas en los procesos electorarios.

Asimismo, las presiones económicas, las aspiraciones de las clases más desprotegidas y los esfuerzos para lograr una mayor distribución de los recursos centrados en los derechos de propiedad, pueden también afectar la gobernabilidad

(considerando la posición desfavorable que las economías de América Latina tienen en la actualidad en el sistema económico mundial, al margen del retraso de prosperidad y de crecimiento regional). El caso del “efecto derrame”¹⁵³ colombiano que amenaza la seguridad de Brasil, y puede afectar al resto de los países limítrofes, es otro ejemplo de amenaza de gobernabilidad en la región.

31. Las Fuerzas Armadas

En este sentido, las nociones de seguridad y de gobernabilidad han ocasionado en América Latina intervenciones militares, agravadas posteriormente por el terrorismo de Estado. Y no obstante las disputas jurídicas y políticas actuales acerca de la legitimidad y legalidad de esas acciones, el peligro consiste en que aún puedan seguir justificándose nuevas intervenciones. Por lo tanto, los establecimientos militares tienen que contribuir democráticamente a prevenir problemas concernientes a la seguridad nacional y responder legalmente a las demandas políticas y civiles de un posible período de ingobernabilidad.

Por otro lado, Ecuador y Turquía¹⁵⁴, son países que tuvieron intervenciones militares, y el interés del estudio de estos casos, estriba en su aplicabilidad en otros que pudieran ser similares. En este sentido, ambos países tienen problemas y presiones típicas de sus respectivas geografías. Ecuador ve amenazada su estabilidad interna, en especial por los conflictos de Colombia y los cambios políticos de Venezuela. Mientras que Turquía se enfrenta a resolver el conflicto entre la europeización, por un lado, y el Medio Oriente tradicional, por el otro; esto es, entre el nacionalismo secular y el Islam.

¹⁵³ ZIRKER & DANOPOULOS (2004): “*spillover effect*”, del original Inglés; p. 7.

¹⁵⁴ DANOPOULOS & ZIRKER (2006).

Las intervenciones militares evidencian ciertas semejanzas: la presencia de civiles que fomentan la intromisión militar para obstruir los procesos políticos democráticos; la incapacidad del Poder Ejecutivo durante las crisis políticas y económicas; una fuerte polaridad política y social; la relevancia de un proyecto nacionalista como principio fundamental de la cultura institucional militar; una historia reciente de intrusiones militares; las presiones transfronterizas; la victoria electoral de partidos populistas; las denuncias de corrupción; las crisis económicas; la asunción al poder de líderes militares carismáticos; y las transiciones democráticas frustradas.

La mayoría de las intervenciones militares en Ecuador fueron no violentas y aseguraron, con pocas denuncias de abusos de los Derechos Humanos, la transferencia del poder ejecutivo; como por ejemplo, después de los períodos de gobiernos militares, 1963-1966 y 1972-1978. Los militares turcos, asimismo, gozan de confianza porque custodian el carácter republicano y laico del Estado, y constituyen un moderador contra la islamización de la política, al tiempo que también son atentos observadores del avance de la corrupción política que, en definitiva, puede afectar la gobernabilidad. Así, desde la creación de la República Turca en 1923, las fuerzas armadas intervinieron tres veces (1960, 1971 y 1980), y ejercieron su influencia a través de “golpes de memorandos”¹⁵⁵ en numerosas ocasiones, como por ejemplo en 1997, cuando forzaron la caída del gobierno popular islámico de Necmettin Erbakan.

Siguiendo a DANOPOULOS & ZIRKER, y de acuerdo con GUNNEY¹⁵⁶, al finalizar la guerra de la independencia del nuevo Estado turco, la sociedad se quedó con oficiales del ejército, por un lado, y una sociedad devastada, pobre, analfabeta y sin líderes, por el otro. De esta manera, las raíces ideológicas de la nación están basadas en una ideología militar estable y

¹⁵⁵ DANOPOULOS & ZIRKER (2006): “*Coups by memoranda*”, del original Inglés; p. 8.

¹⁵⁶ GUNNEY (2002); p. 163.

confiable pues, en definitiva, transformó la cultura otomana en identidad turca.

Por otro lado, según FUKUYAMA¹⁵⁷, cuando los economistas hablan del Estado de derecho, por lo general se refieren a los derechos modernos de propiedad y al cumplimiento de los contratos. En este sentido, los individuos son libres de vender o transferir sus propiedades sin las restricciones impuestas por grupos de parentesco, autoridades religiosas, o por el Estado.

Del mismo modo, el comercio exige contratos y una maquinaria legal para garantizar el cumplimiento de los mismos y para juzgar, igualmente, las posibles controversias que pudieran surgir entre las partes. Cuanto más transparentes resulten ser las reglas de los contratos, y más imparcial sea su cumplimiento, más expansivo será el comercio (pues los compromisos creíbles garantizan el desarrollo institucional de un Estado). Es posible tener derechos de propiedad y dar cumplimiento a los contratos que permiten el desarrollo económico pero sin la existencia de un auténtico estado de derecho, como es el caso de la República Popular China (RPCh).

Como sabemos, la ley es un conjunto de reglas de justicia que se unen a una comunidad. Con el declive de la autoridad religiosa, y la creencia en la ley natural en los tiempos modernos, entendemos la ley sólo bajo un estricto conjunto de reglas de procedimiento que garantizan que las leyes están sustentadas a su vez en un consenso social acerca de los valores. Si un gobierno no se siente obligado por el imperio de la ley, y se considera soberano, no habrá nada para evitar que tome la propiedad de los ciudadanos, o de los extranjeros que hacen negocios en su territorio. Igualmente, si las leyes no se aplican a las elites más poderosas, entonces no habrá garantía que pueda asegurar la propiedad privada.

Pero, si buscamos la fuente de las reglas sociales invariables que reflejan los valores morales compartidos de una comunidad, debemos indagar pues en las religiones. Posteriormente, la dimensión normativa de la ley, es decir la

¹⁵⁷ FUKUYAMA (2010).

creencia de que la ley es justa, es fundamental para su acatamiento. Por ello, la ley no debe depender de los castigos por transgredirla, sino del carácter voluntario para su normal cumplimiento. En ello se funda el verdadero estado de derecho.

Siguiendo a FUKUYAMA, FELDMAN¹⁵⁸ afirma que el crecimiento del Islam a principios del siglo XXI y la demanda de un retorno a la *Sharia*¹⁵⁹ en todo el mundo musulmán reflejan una grave insatisfacción sociopolítica. En este sentido, la jerarquía clerical del Irán pierde su función judicial y convierte al país en una dictadura teocrática. En consecuencia, Irán debería decidir si valora el imperio de la ley en sí, o bien si la ley sólo es el reflejo de sus valores tradicionales.

Hoy, en primer lugar, la comunidad internacional cree que cualquier programa de desarrollo debe ser de aplicación universal, aunque los recursos sean escasos; y en segundo lugar, las leyes deben estar basadas en los valores fundamentales de la sociedad, ya que ello garantiza la estabilidad de las normas. De esta manera, la ley debe actuar como un límite a los poderes ejecutivos arbitrarios.

La gobernabilidad en un país se observa, por ejemplo, a través de la convivencia democrática. Pero si la gobernabilidad democrática en un Estado, se encuentra alterada por la violencia estructural, la democracia puede verse deteriorada. En este sentido, la gobernabilidad democrática demanda un importante grado de consenso social; el cual es condición necesaria y suficiente para enfrentar los altos niveles de criminalidad y los bajos grados de seguridad.

Siguiendo a ESPIN¹⁶⁰, según BARTOLOME¹⁶¹, el concepto gobernabilidad se refiere a:

“...la capacidad del Estado de contar simultáneamente con legitimidad y eficacia, como condiciones esenciales para garantizar su existencia”.

¹⁵⁸ FELDMAN (2008); p. 111-117.

¹⁵⁹ “*Sharia*”: código moral y ley religiosa del Islam. N. del A.

¹⁶⁰ ESPIN M (2009); p. 7.

¹⁶¹ BARTOLOME (2004).

La gobernabilidad democrática reúne dos conceptos recíprocos que se relacionan dinámicamente: el consenso social, o legitimidad, y la eficacia. Es decir que se encuentran en relación directamente proporcional e influyen también sobre la gobernabilidad. En consecuencia, la gobernabilidad pone de manifiesto la capacidad de un gobierno al momento de ejercer el poder.

La legitimidad permite a un gobierno brindar esperanzas acerca del sistema político y fundamenta el diseño de estrategias que garantizan el ejercicio de la ciudadanía. Así, la eficacia se pone de manifiesto en el mejoramiento de los niveles de justicia social y de disminución de la marginalidad. Esto quiere decir también que la gobernabilidad demanda incorporar al debate público la diversidad social y aceptar el disenso que, a través de un marco normativo, contribuye a mejorar las relaciones de convivencia social.

Por otro lado, la seguridad ciudadana se refiere a la seguridad e indemnidad de todas las personas. La inseguridad ciudadana, asimismo, tiene una dimensión objetiva que se fundamenta en la existencia de un riesgo real, es decir, en la probabilidad estadística (a partir de datos concretos) que tiene una persona de ser víctima de un delito; y una subjetiva basada en un riesgo a partir de la propia percepción, es decir, en el temor a la existencia de la delincuencia.

En consecuencia, son metas fundamentales, tanto el mejoramiento del sistema judicial, como el diseño de estrategias para bajar objetivamente el nivel de delincuencia y elevar así el grado de seguridad.

Por el contrario, la inestabilidad e incertidumbre producen en la población la sensación de que la permanencia del delito se debe a la falta de voluntad política de los gobiernos para resolver los problemas o, asimismo, a su probada incapacidad; características que traen como consecuencia la pérdida de la confianza y el debilitamiento de la legitimidad necesarias para sostener la gobernabilidad de un país. Así, una gobernabilidad

problemática imbricada en la violencia y la delincuencia difícilmente podría mejorar la convivencia democrática.

Por otro lado, la gobernabilidad en un país permite relacionar políticas públicas y seguridad ciudadana. En este sentido, cuanto mayor sea la gobernabilidad, la eficacia de las políticas públicas incidirá proporcionalmente en la calidad de la seguridad ciudadana. En consecuencia, la gobernabilidad depende del consenso social basado, pues, en una mayor democratización estructural de la sociedad, la economía y la política.

El delito en América Latina produce un clima de temor generalizado que amenaza la convivencia ciudadana; por ello, los gobiernos gestionan planes de seguridad para enfrentarlo. Pero a su vez, tienen que abordar el problema de las consecuencias ocasionadas por la puesta en práctica de sus propios planes de seguridad. Hecho que trae como consecuencia la falta de planes estratégicos de seguridad (basados en políticas a largo plazo), con la evidencia sólo del aumento numérico de policías y de equipamiento para tal fin como si esto fuese suficiente para enfrentar a la delincuencia. De ello resulta en apariencias más políticamente correcto hacer frente a las consecuencias del delito que establecer sus causas para erradicarlo. En este momento, pues, debemos preguntarnos cuál es el rol de las Fuerzas Armadas en los planes de seguridad ciudadana.

De acuerdo con MEJIAS¹⁶², y sin perder de vista el sostenimiento de la gobernabilidad, se entiende estructuralmente por modernización democrática de la defensa y de las Fuerzas Armadas el mejoramiento de las relaciones entre civiles y militares y la renovación de armamento militar. En este sentido, y de acuerdo a los niveles alcanzados por el crimen organizado, las Fuerzas Armadas en América Latina cumplen un rol imprescindible, sin perder de vista que las relaciones entre civiles y militares, si bien dejan de ser una prioridad, constituyen una asignatura pendiente.

Esto no significa que el proceso de democratización haya finalizado y que las democracias latinoamericanas puedan

¹⁶² MEJIAS (2009).

garantizar la supremacía civil, ni el control político de las Fuerzas Armadas, ni tampoco la dirección civil de la defensa que debería existir necesariamente.

La falta de control por parte de los poderes del Estado sobre la defensa y las Fuerzas Armadas consolida paulatinamente la problemática autonomía de las Fuerzas Armadas. En la Argentina, por ejemplo, el control civil se logra mediante una reforma legal orientada hacia la desarticulación democrática de la defensa.

Para combatir las amenazas no-tradicionales los gobiernos de Sudamérica deben asumir, a partir de los criterios de Seguridad Humana y Seguridad Democrática, la importancia que demanda prestarle atención al concepto de Seguridad Multidimensional.

Actualmente, la naturaleza de los problemas transnacionales determina un límite difuso entre la seguridad exterior y la seguridad interior que podría causar la militarización de la seguridad interior y, con ello, la consolidación de la autonomía militar. El riesgo consiste en la militarización de espacios civiles democráticos. Sin embargo, resulta necesario mantener equipadas a las Fuerzas Armadas de acuerdo a las actuales necesidades de seguridad y defensa.

Por otro lado y siguiendo a ROJAS ARAVENA¹⁶³, en América Latina y el Caribe, el desafío de cómo articular un conjunto de políticas que asegure la gobernabilidad constituye una prioridad. Esto significa resolver demandas sociales y generar condiciones que aseguren la gobernanza.

En la globalización, las nuevas amenazas y las amenazas no-tradicionales son de naturaleza transnacional y alcance multidimensional, al tiempo que demandan de las autoridades responsables la cooperación hemisférica responsable, pues estas amenazas influyen en aspectos políticos, económicos, sociales, sanitarios y ecológicos. El narcotráfico, el terrorismo, la pobreza, el crimen organizado, el tráfico de armas y el lavado de dinero, se encuentran interrelacionados y constituyen ejemplos indiscutibles

¹⁶³ ROJAS ARAVENA (2003).

que sólo la cooperación multilateral puede brindar posibilidades de éxito.

Para lo cual se requiere, en temas actuales de seguridad, una estructura compleja de carácter institucional denominada “arquitectura flexible”, pues un sistema de seguridad debe estar conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones y regímenes de seguridad.

He aquí la importancia de la promoción de medidas de confianza mutua (MCM), a las cuales corresponden la producción de libros de defensa, los registros de adquisición de armas convencionales, y de guerra, así como también la transparencia pública de las inversiones militares. Las MCM constituyen entonces un componente fundamental para consolidar la red de acuerdos hemisféricos que conforman dicha “arquitectura flexible”.

La seguridad internacional debe ser entendida y consolidada como un bien global. Pues el propósito consiste en prevenir las debilidades para evitar que se transformen en amenazas a la estabilidad, a la gobernabilidad y, en definitiva, a la paz y puedan de esta manera convertirse, en fortalezas consistentes y en beneficiosas oportunidades. En consecuencia, y para lograr un efectivo sistema de seguridad internacional, es condición necesaria que los Estados se sometan jurídica y responsablemente a las mismas reglas vinculantes y universales.

La pregunta ahora gira en torno al grado de satisfacción que tiene la población de América Latina con respecto a la democracia. Porque de ser bajo, la democracia puede debilitarse y dar lugar al establecimiento de índices de corrupción elevados y amenazas más peligrosas, hechos que por lo tanto pueden alterar la convivencia democrática.

A partir de la voluntad política y la búsqueda de consensos sociales se inicia la discusión acerca de las políticas de Estado y planes de seguridad cooperativos, solidarios y de integración regional que tienden a consolidar la gobernabilidad democrática en la región.

El crimen organizado hace uso de la globalización y saca grandes beneficios; por lo tanto, los Estados tienen que estar a la altura de las circunstancias para enfrentar estos nuevos desafíos.

Asimismo y desafortunadamente, los políticos a través de los sistemas de representación no siempre representan a los ciudadanos; a veces representan a sectores económica y políticamente influyentes y, otras veces, ni siquiera representan lo que dijeron que iban a representar: se trata de politicastos.

Por todo lo dicho, uno de los objetivos básicos para alcanzar la estabilidad democrática regional consiste en desarrollar reformas para impulsar el crecimiento económico e incrementar la transparencia y la confianza en la gestión pública; ello contribuirá, en definitiva, a la inserción económica y global.

32. Ética y Humanidad

Siguiendo a BACHELET¹⁶⁴, la Ética y la Moral, nos brindan pautas y modelos de acción para que establezcamos la diferencia entre el bien y el mal a partir del reconocimiento de ciertos valores aceptados socialmente. Nuestras posibilidades de acuerdos que podemos alcanzar con los demás, entonces, depende de la identificación social previa de dichos valores.

El Hombre es un animal dotado de razón y mediante la cual puede entender el concepto de libertad para llevarlo a la práctica contra el determinismo de la Naturaleza o contra caminos que pudieran conducirlo hacia el arrepentimiento posterior. El progreso tecnológico, no siempre trajo beneficios ni siempre fue bueno pues muchas veces contribuyó a debilitar, e incluso a destruir, ecosistemas y hasta manifestaciones del Hombre mismo. Pero el mundo estuvo y está signado por luchas de poder que aún son aceptadas por gobernantes y gobernados. En la actualidad, las actitudes criminales nos resultan humillantes y las juzgamos duramente, pero en la antigüedad, los genocidios eran frecuentes y

¹⁶⁴ BACHELET (2008).

no generaban tanto rechazo como hoy en día. Sin embargo, el Hombre también es capaz de preocuparse por “el otro”, por sus semejantes, hasta en perjuicio de sus intereses y de su propia vida, quizás orientado hacia un mundo mejor o el bien común.

Tenemos entonces por un lado, la industrialización tecnológica del terror que transmite la destrucción de objetivos militares y poblaciones civiles *just in time* o en tiempo real y, por otro lado, los principios de Humanidad que no dejan dudas acerca de la igualdad de los individuos -no obstante su raza, nacionalidad, género, edad, opiniones o religión- pues pertenecen a la misma Humanidad, donde todos tienen derechos inalienables concernientes a la vida, a la integridad y a la dignidad.

La ética, entonces, se encuentra en el corazón del bien común, y los principios de Humanidad globales incluyen tres aspectos fundamentales:

- 1) El carácter universal de la Humanidad;
- 2) El valor de la persona humana;
- 3) La obligación de trabajar por un mundo mejor.

a. *El poder de las armas*

El Ejército es una organización armada que tiene poder para la disuasión y para la destrucción, se define como una institución que emana de un poder con autoridad legítima; de lo contrario, tenemos que hablar de bandas armadas o milicias. El Ejército es asimismo una manifestación del poder del Estado para salvaguardar su soberanía. Sin embargo, algunos grupos pacifistas opinan que si no hubiera ejércitos no habría guerras; otros, en cambio, piensan que cuando no hay Ejército -o su poder se encuentra debilitado- una sociedad puede dar lugar a la violencia impredecible, a la llegada de pandillas armadas, al avance del crimen organizado y al surgimiento de milicias que enarbolan Filosofías que ni comprenden, ni les interesan en verdad.

El Estado y el Ejército surgen a partir de la civilización y no del estado de naturaleza. Una de las funciones del Estado democrático consiste en velar por la protección de los ciudadanos

para que se desarrollen incluso en posibles contextos violentos; el propósito del Ejército entonces, es garantizar las funciones del Estado. Y si la moral se basa en el *bien común*, el Estado y su Ejército igualmente deben contribuir a dicho *bien común*. Pero así como los Estados se corrompen, también pueden corromperse los ejércitos. Los ciudadanos delegan a las autoridades políticas la responsabilidad de armar y convocar al Ejército, mientras que la autoridad política, en la actualidad, confiere al ejército la legitimidad para el uso de la fuerza.

b. *Ius ad bellum*

Frente a un adversario potencial, la guerra es legítima y tenemos derecho a librarla (*Ius ad bellum*), cuando se dan las siguientes circunstancias:

- 1) Si la autoridad que toma la decisión es legítima;
- 2) Si se han agotado los medios a través de la diplomacia para alcanzar los fines propuestos;
- 3) Si la intención tiene como objetivo el retorno a la paz y no una agenda encubierta;
- 4) Si se rige por el principio de proporcionalidad, esto es, si los medios empleados son proporcionales al peligro inminente,
- 5) Si los daños provocados no serán mayores a los que tratan de evitarse;
- 6) Si se considera que no existe otra posibilidad de éxito.

Sin dudas, el ejemplo más evidente de guerra legítima es la IIª Guerra Mundial librada contra el nazismo. Pero no obstante la pertinencia de estos principios y la influencia del Derecho Internacional que contribuye a la construcción de un mundo mejor, más justo y pacífico, la Humanidad no ha podido impedir todavía los genocidios que dejan las guerras.

“Facing such violence, the only possible solution is the use of force—effective, efficient force, therefore potentially destructive—but force that is not itself limitless violence,

*which would betray the very values in the name of which we became involved*¹⁶⁵.

Esto quiere decir que si los principios que inspiran la concepción de la guerra legítima no se cumplen o no se respetan en el campo de batalla, damos lugar a otra manera de hacer la guerra, esto es, sin normas, sin límites. Asimismo, existen dos grados de legitimidad:

- 1) La necesidad de recurrir a la guerra;
- 2) Los procedimientos utilizados para conducir la guerra, pues no puede haber guerra legítima, con comportamientos de barbarie.

Por esta razón, separamos *Ius ad bellum* (legitimidad para la guerra) de *Ius in bello* (Derecho aplicable en la guerra). Recordemos, ya, que los romanos distinguían la guerra justa (declarada) de la contraria.

c. *Ius in bello*

Ius in bello se resume en dos preceptos:

- 1) Los responsables de llevar adelante las acciones militares deben preocuparse por las poblaciones civiles.
- 2) El adversario debe ser respetado en su condición humana y cuando es herido o hecho prisionero debe ser respetada su vida, su integridad física y su dignidad.

Estos son los principios de una “guerra sin odio”, surgidos después siglos durante los cuales la Humanidad vio cómo se transgredieron.

¹⁶⁵ “Frente a este tipo de violencia, la única solución posible es el uso de la fuerza efectiva, fuerza eficiente, por lo tanto potencialmente destructiva -pero fuerza que no es en sí misma violencia sin límites, que traicionaría los mismos valores en nombre de lo que nos vemos involucrados”. T. del A. BACHELET (2008); p. 5.

*“And yet, more than ever, civilian populations are the main target of wars, either deliberately, as in terrorist warfare, or as so-called unavoidable collateral damage”*¹⁶⁶

Asimismo, el ideal de una “guerra sin odio” sigue siendo una necesidad real, no obstante los siguientes postulados:

- 1) La guerra a veces es necesaria.
- 2) Los “principios de humanitarios” no pueden ser transgredidos en nombre de un mundo mejor.

El problema radica en poder mantener los nobles principios ideales en medio del fragor de la batalla donde la vida y la muerte se conjugan al unísono y las emociones son llevadas hasta el extremo ante la inminente pérdida de todo. BACHELET habla en este caso de la “hermandad de las armas” (*brotherhood of arms*), es decir, la solidaridad que mantiene organizadas y unidas a las tropas cuando están adecuadamente entrenadas que tiene dos orientaciones:

- 1) Solidaridad horizontal: el espíritu de compañerismo que mantiene unidas a las tropas
- 2) Solidaridad Vertical: combinada con la primera, es la confianza en el líder.

*“On the other hand, there is nothing stronger than the complex alchemy of practically emotional connections developed in a vertical relationship by a chief worthy of the name”*¹⁶⁷.

Y además, debe existir el “espíritu de cuerpo”, esto es, el sentido de pertenencia y el sentido de referencia que confieren al grupo un fuerte sentimiento de unidad, pues reconocen que la

¹⁶⁶ “Y aún, más que nunca, las poblaciones civiles son el blanco principal de las guerras, de forma deliberada, como en la guerra terrorista, o como los así llamados “daños colaterales” Inevitables”. T. del A. BACHELET (2008); p. 5.

¹⁶⁷ “Por otro lado, no hay nada más fuerte que la compleja alquimia de las conexiones emocionales desarrollados prácticamente en una relación vertical por un jefe digno del nombre”. T. del A. BACHELET (2008); p. 6.

existencia del grupo se debe a la colaboración sin cuestionamientos de cada uno de sus integrantes y para que el grupo alcance el éxito final necesariamente requiere de la adhesión voluntaria de sus miembros. Estos son pues los principios y presupuestos que motivan una acción militar eficaz.

Sin embargo, la “hermandad de las armas” y el “espíritu de cuerpo” no garantizan que un Ejército podrá evitar la barbarie entre sus integrantes. De ninguna manera:

“This points to the enormous responsibility of the training protocol and especially of the Leaders”¹⁶⁸.

He ahí la importancia de las normas que animan el protocolo de entrenamiento y la idoneidad y perspectiva moral de los líderes. Pero aquí surge otro problema referido a la capacidad de destrucción ilimitada a partir de otra perspectiva moral que pudiera tener un enemigo potencial, por ejemplo, al no reconocer los principios de Humanidad. Pues como dice ESCUDE¹⁶⁹, por ejemplo,

“... si continúa en vigencia el doble estándar por el cual el enemigo apela a cualquier medio de que disponga para atacar, mientras Israel y Occidente se abstienen de usar su poder máximo, entonces el adversario eventualmente tendrá medios nucleares y vencerá”.

De todas maneras, y volviendo al pensamiento de BACHELET, los ejemplos que demuestran que la barbarie, en cualquiera de sus versiones, resulta finalmente ineficaz y execrable por la Moral y por la Historiografía posterior. Algo similar sucede con el terrorismo que se basa en la utilización de tácticas de sorpresa, cuando advierte que su adversario es demasiado fuerte como para atacarlo de frente, y sin reconocer códigos de conducta ni perspectivas de Ética universal. El terrorismo ataca en las poblaciones, donde el adversario es

¹⁶⁸ “Esto apunta a la enorme responsabilidad del protocolo de entrenamiento y especialmente de los líderes”. T. del A. BACHELET (2008); p. 7.

¹⁶⁹ ESCUDE (2007); pp. 20-21.

evidentemente vulnerable. En este punto habría que indagar cuál es la razón que motiva el surgimiento de sentimientos y actitudes terroristas. BACHELET hace referencia a respuestas masivamente aplastantes y crueles que alimentan la desesperación, la humillación y el odio.

d. *Un mundo mejor*

Pero, el despliegue y la dirección de una fuerza militar controlada no se basan en métodos y técnicas de las Ciencias Exactas; y los reglamentos y protocolos, que en ciertas ocasiones pueden resultar sencillamente inútiles. La guerra es una tragedia porque alguien tendrá un final desafortunado, forma parte de la condición humana y de la Historia de la Humanidad. Es aquí, pues, donde debe surgir el líder para tomar la mejor decisión, en pleno uso de sus facultades y de su libertad. Por eso, la elección y preparación de los cuadros militares y de los futuros líderes es decisiva y reviste una gran responsabilidad por los hechos y consecuencias posteriores que pudieran suscitarse.

Por todo lo dicho hasta aquí, la construcción de un mundo mejor implica conciliar los principios de Humanidad y la necesidad del uso de la fuerza. En este sentido, el Ejército puede contribuir al bien común, pero no es cuestión de pensar que en función de las armas que poseen, de la preparación y experiencia acumuladas y de sus posibilidades desproporcionadas con respecto al resto de la sociedad, el poder político estaría mejor en sus manos que en el de los gobernantes legitimados por el sufragio universal.

En la Historia, siempre hubo poderes excesivos y poderes contrapuestos decididos a enfrentarlos. El poder de las armas es determinante y, por lo tanto, debe ser debidamente contenido a través de las Leyes y de las normas sociales. En un país democrático, las restricciones para el uso de las armas las impone legal y legítimamente el Poder Político, donde el Ejército es, pues, su brazo armado, mientras que la ciudadanía, en definitiva, legitima su existencia y su accionar. Resulta fundamental,

entonces, que los gobernantes, el Ejército y la Sociedad Civil mantengan la comunicación y una relación estrecha y de confianza animada por valores humanitarios compartidos.

En este contexto, la subordinación de los asuntos militares a las decisiones políticas está en línea con la construcción de un mundo mejor.

“La inercia de las instituciones y de los sistemas de pensamiento, fuente de los desfases con la realidad, nos genera un deber de acción a largo plazo: no solo hay que remediar los desfases actuales sino también, y sobre todo, evitar que se agraven en el futuro y, para ello, atrevernos a anticipar, construir la visión de cómo podría ser el mundo dentro de cincuenta años y deducir de allí cómo deberán ir conduciéndose los cambios”¹⁷⁰.

33. Ciudadanía y Seguridad

Según KESSLER¹⁷¹, a partir de la reunión de los trabajos del **IIº Foro del Bicentenario** que tuvieron lugar en Buenos Aires el 6 de noviembre del 2007, organizado por la Secretaría de Cultura de la Nación y por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Argentina), y refiriéndose a la noción de inseguridad dice:

“En efecto, la noción de inseguridad, tal como la entendemos, se conforma por la intersección entre ciertos delitos, según la consideración del sistema legal, que generan preocupación pública y una serie de sentimientos como el temor y la indignación así como demandas que ello genera hacia el Estado”¹⁷².

¹⁷⁰ CALAME (2009); p. 227.

¹⁷¹ Gabriel KESSLER: Doctor en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), París; Investigador del CONICET; Profesor Asociado Universidad Nacional de General Sarmiento.

¹⁷² KESSLER (2009); p.16.

Por lo tanto dicha noción como su contraria, la “seguridad”, suscitan extensos debates porque admiten múltiples interpretaciones. La interpretación de la inseguridad varía de acuerdo a los países, los grupos sociales y al momento histórico considerado. En las ciudades, los objetos de inquietud son distintos que en las zonas rurales; y los investigadores en la materia definen la seguridad y la inseguridad de manera distinta a cómo los hacen los diferentes grupos sociales.

Podemos encontrar temor a ciertos delitos comunes o, incluso, a la acción delictiva de individuos y grupos ligados al poder, por lo tanto, no todos los delitos ni todas las formas de violencia generan inseguridad en la población. Si aceptamos que todos los ciudadanos y ciudadanas integran el entramado social como partes responsables y, además, deben garantizarse los derechos y garantías en una sociedad democrática organizada, entonces resulta imprescindible optimizar la relación entre seguridad y ciudadanía, en especial, en los grandes centros urbanos y sin descuidar el resto de las ciudades y regiones de la República Argentina, ya que es una necesidad debido al elevado número de delitos que se cometen.

Pero hoy en día, es también una necesidad global y todo apunta, por lo expuesto anteriormente, que el mundo se oriente en este sentido. Sin embargo, la relación entre la influencia de los especialistas, los medios de comunicación, los representantes de la cultura popular y opinión pública, por un lado, y la permeabilidad de los políticos para canalizar las demandas de la sociedad, por el otro, refuerza la tendencia de políticas punitivas.

A partir de los años noventa, los países centrales reconocen una crisis acerca de las insuficiencias de la criminología para dar respuestas en un mundo que vive y sufre la obsolescencia del conocimiento y que, posteriormente, también influye en el pensamiento criminológico.

“Se trata, por un lado, de cambios en las tasas y formas de delito, en las políticas criminales, el aumento de la seguridad privada y, ya en el nuevo milenio, la forma en

*que la preocupación por el terrorismo ha reconfigurado toda la agenda de seguridad*¹⁷³.

Es decir, hay que buscar maneras de repensar el problema del delito, pero que no sólo observen las Leyes y el orden, sino también las acciones de los individuos en los distintos centros urbanos, en las redes sociales y en la estructura económica porque además lo legal y lo ilegal, lo lícito y lo ilícito y los múltiples actores, se imbrican pero sin agotar ni llegar a definir los límites precisos de los problemas.

a. Democracia y control de la criminalidad

Asimismo y siguiendo a ROSENDO FRAGA¹⁷⁴, el rol del Estado se manifiesta a través de la seguridad porque, entre otras cosas, el Estado nace para brindar seguridad a los ciudadanos. Podemos decir entonces que el contrato estatal se origina al brindar seguridad. Por lo tanto, el Estado y el orden se encuentran inevitablemente unidos. Hay cuatro problemas relacionados con la inseguridad en América Latina:

- 1) Desigualdad social es la región del mundo con mayores índices de desigualdad,
- 2) Crisis del Estado;
- 3) Aumento del problema de la droga;
- 4) Incremento de la urbanización.

*“Sucede a la inversa de lo que pasaba en la historia, cuando el campo era inseguro y la ciudad segura. Actualmente, la gran ciudad se ha transformado en lo inseguro y la pequeña población en lo seguro.”*¹⁷⁵

¹⁷³ KESSLER (2009); p.18.

¹⁷⁴ Rosendo FRAGA: Abogado por la Universidad Católica Argentina; analista político; periodista e historiador; Director del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

¹⁷⁵ FRAGA, (2009); p. 55.

En opinión de FRAGA, al tratar de resolver el problema de la falta de seguridad, se asigna demasiada importancia a la función policial; hay pues un sobredimensionamiento. Dicho problema está relacionado con las siguientes variables sin advertir que se es sólo una variable dentro de un sistema:

- 1) Factor socioeconómico;
- 2) Eficacia o ineficacia del Estado;
- 3) Aumento del tráfico y consumo de drogas;
- 4) Urbanización directamente proporcional a la complejidad.

En este sentido, la policía entra en la variable “eficacia o ineficacia del Estado” para abordar el problema. A su vez, la policía está relacionada con la justicia penal, la justicia procesal penal, los sistemas carcelarios, los sistemas de inteligencia, y los sistemas de participación de la ciudadanía. Y en esta región, donde la desigualdad es evidente y acuciantemente creciente, la inseguridad es un indicador de desigualdad social.

Asimismo, la desigualdad que hay en seguridad es mayor que la existente en salud y educación. La brecha se observa, en primer lugar, entre el promedio que ofrece la escuela pública primaria y la escuela privada primaria y, en segundo lugar, la brecha se observa entre el hospital público y la medicina prepaga.

“En educación y salud tengo prestación, puedo tener una diferencia de calidad de prestación. Sin embargo, en materia de inseguridad, entre el country –alambrado y rodeado– y la villa de emergencia, la brecha de desigualdad es muchísimo más grande que entre el hospital público y el sanatorio, la escuela pública promedio y la escuela privada promedio”¹⁷⁶.

La seguridad como valor comienza en el siglo XIX, para establecer los límites del poder. Los sectores de menores recursos continúan siendo víctimas del delito.

¹⁷⁶ FRAGA (2009); p. 56.

b. Reforma policial

Para SILVA¹⁷⁷ plantear que la lucha contra el delito en la sociedad moderna se debe hacer solamente desde la actividad policial, y con el sustento del sistema penal, es una alternativa de solución fragmentaria e insuficiente. El mantenimiento del orden, a través de la vigilancia y persecución delincuentes, con la posterior respuesta del sistema penal, constituyen las tareas de cualquier sistema de control social. Esta es la parte que normalmente hace la policía.

La eficacia de la policía implica que debe prestarse atención al presunto delincuente, a las víctimas, al entorno social, al entorno ambiental, en que el delito se pueda producir; o lo que podríamos llamar “la situación”. *“La prevención que es la tarea básica de la policía adquiere, en ese contexto, un valor fundamental; la prevención situacional”*¹⁷⁸.

Por ejemplo, la policía de la Provincia de Buenos Aires es una organización instrumentada en los años cuarenta pero que desde fines del siglo XIX ha tenido muy pocas modificaciones profundas que, además, se han mantenido desde entonces. Un proceso de reforma debe realizarse sobre la base de saber qué institución se pretende reformar.

Otro asunto que hay que considerar es la importancia de repensar el proceso de identidad y cultura profesional en la institución. La idea es entender cómo funciona desde adentro esta “corporación cohesionada”, como muchos ven a la policía. Cuando hablamos de reforma policial en la provincia de Buenos Aires hacemos referencia en primer lugar a la cultura institucional, es decir, la cultura profesional del policía. Esta cultura actúa en este tipo de dinámica a través de los siguientes interrogantes:

¹⁷⁷ Roberto Máximo SILVA: Profesor en Historia por la Universidad Nacional de La Plata; Superintendente de Formación Profesional de la Policía de la Provincia de Buenos Aires; ha sido Director del Centro de Altos Estudios en Especialidades Policiales de la Policía de la Provincia de Buenos Aires; Docente de la Universidad Nacional de Lanús.

¹⁷⁸ SILVA (2009); p. 115.

- 1) Cómo inciden las reformas en la Institución;
- 2) Cómo inciden en la motivación de sus hombres.

La efectividad de un proceso de reformas debe observarse también a través de sus valores y no, en cambio, a partir de los disvalores de integrantes de la Institución.

c. Políticas de Seguridad

Siguiendo a SAIN¹⁷⁹, encontramos lo siguiente:

*“Sin dudas, hay gente que está efectivamente amenazada por algo y no lo sabe y, en consecuencia, vive tranquila. Y hay gente que, quizás, tenga enorme temor a ciertas problemáticas del delito pese a que no median condiciones objetivas que conduzcan a su victimización”*¹⁸⁰.

Las políticas de prevención han sido acotadas y parciales por dos fuertes razones:

- 1) En Argentina, como en otros países de la región, hay una “puesta en escena” montada por los medios masivos de comunicación, a partir de la cual la gestión concerniente a la seguridad pública recae en la policía. Este criterio está basado a su vez en una política de reivindicación estatal para garantizar la seguridad pública. Esta impronta cultural latinoamericana está en relación con nuestra sociedad y con la conformación de nuestro Estado que además otorga la exaltación de la institución policial. Podemos decir que en los últimos años hay en la Argentina una considerable demanda de protección estatal y policial mientras, aunque parezca contradictorio, existe cierto desprestigio de la institución policial por considerarla ineficiente. Por lo tanto, esta interpretación del problema impide observar a

¹⁷⁹ Marcelo SAIN: Doctor en Ciencias Sociales por la Universidade Estadual de Campinas, Brasil; Docente Investigador del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes.

¹⁸⁰ SAIN (2009); p. 152.

la sociedad como actor responsable en la seguridad pública.

- 2) Las demandas sociales y políticas sumadas a los reclamos de los medios con respecto a la seguridad obligan a los decisores de nuestros países a dar respuestas que muchas veces quedan en el terreno de lo anecdótico de un discurso político coyuntural para quedar en el olvido ante el impacto de los titulares de la próxima noticia. Las políticas de prevención son inevitablemente complejas; pueden brindar indicadores de mejoría en el corto plazo pero muestran, en todo caso, su eficacia necesariamente en el largo plazo. La intervención policial puede ser inmediata cuando está conformada, organizada y financiada pero:

“A diferencia de ello, las estrategias preventivas requieren de la estructuración de un dispositivo de gestión política que opere mediante intervenciones focalizadas a la gestión social de las conflictividades en procura de la prevención de la violencia y el delito”¹⁸¹.

En ocasiones, cuando se desarrollaron políticas de prevención social, resultaron localmente acotadas para producir efectos propagandísticos sin visibilidad social, y terminaron siendo ineficaces para el objetivo político eleccionario propuesto. La presencia policial es social y políticamente la solución viable para llevar adelante el control del delito. Las agencias de seguridad ya fueron creadas y están estructuradas. La deuda pendiente gira en torno a promulgar nuevas normas, producir otras reestructuraciones orgánicas y revisar eficientemente el presupuesto.

- 3) Las políticas y estrategias de prevención de la violencia y el delito estuvieron asentadas en supuestos falsos, asimismo están relegadas sólo a iniciativas estatales sin una verdadera articulación social. Esto no sólo las limita, sino que también las convierte en iniciativas formales. En

¹⁸¹ SAIN (2009); p. 154.

realidad, en la gestión de conflictos locales y en los asuntos concernientes a la seguridad pública hay que efectivizar nuevas modalidades democráticas de participación comunitaria:

“La policía tiene una enorme capacidad para gestionar, disipar y solucionar con eficacia una serie amplia de conflictos y problemas concretos en el ámbito local. Más allá de las funciones específicas establecidas en las leyes y reglamentaciones institucionales, el grueso del trabajo policial cotidiano está abocado a la resolución de conflictos concretos y lo hace con una notable celeridad y eficacia. Por cierto, la intervención policial no resuelve las causas estructurales de los conflictos violentos pero incide concretamente en la expresión material de los mismos dando forma a una suerte de ‘asistencialismo policial’”¹⁸².

Si la prevención es local, entonces la instancia de gestión política debe llevarse a cabo en primer lugar en los municipios porque, de lo contrario, resulta difícil desarrollar estrategias efectivas de prevención de la violencia y delito, sin la participación comunitaria y con miras también a lograr resultados en lo tocante al proyecto de descentralización policial. Asimismo, el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en la gestión de política de seguridad debe ser una prioridad política debido a que los municipios generalmente no tienen facultades institucionales en la organización de la seguridad.

Asimismo, con relación a la seguridad los municipios en la República Argentina se movieron entre dos orientaciones:

- 1) Con el criterio de que los municipios no tenían facultades concernientes a la seguridad y a pesar de que las crisis siempre tuvieron manifestaciones locales, la seguridad, en

¹⁸² SAIN (2009); p. 156.

cuanto tal, siempre fue un asunto de carácter provincial o nacional.

- 2) Luego, y debido a que la demanda vecinal para reclamar mayor protección, fue canalizada hacia los gobiernos, los municipios adquirieron una postura más proactiva en la gestión de los asuntos referidos a la seguridad. La razón se funda sencillamente en que la gente no tiene un vínculo directo con los decisores provinciales o nacionales pero sí, en cambio, tiene relación con las autoridades locales.

Para SAIN, el desarrollo institucional de una gestión integral de políticas preventivas de seguridad en el ámbito local requiere pues de municipios con capacidad de gestión política al respecto. En definitiva, si la pretensión es con respecto a las políticas preventivas de seguridad, entonces se requieren políticas de gestión local.

“...antes de discutir qué tipos de estrategias de prevención se van a llevar a cabo, se debería apuntar a fortalecer a los municipios en materia de gestión política porque, en el fondo, el problema de la seguridad es siempre local”¹⁸³.

d. Cultura y Seguridad

De acuerdo con FONT¹⁸⁴, es necesario realizar una mirada empírica sobre los procesos de gobierno de la seguridad, considerando además que la institución que promueve acciones referidas a la seguridad no es la única parte involucrada para llevar adelante un análisis social eficaz¹⁸⁵. Es necesario establecer lo siguiente:

- 1) Definiciones de orden con las que el ente opera;
- 2) La forma en que el orden es construido;

¹⁸³ SAIN (2009); p. 158.

¹⁸⁴ Enrique FONT; Abogado por la Universidad Nacional de Rosario; Master en Criminología; Docente e Investigador de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario.

¹⁸⁵ FONT (2009).

- 3) Tecnologías seleccionadas para garantizar el orden;
- 4) Forma de selección y de institucionalización de los medios;
- 5) Fines perseguidos;
- 6) Grados de racionalización de los fines;
- 7) Prácticas de seguridad resultantes.

Si estos elementos y sus combinaciones resultan analizados en los contextos sociales correspondientes se pueden caracterizar distintos dispositivos más confiables. Los Estados buscan despejar este dilema propiciando dos líneas de políticas de seguridad. A saber:

- 1) Políticas “volátiles y contradictorias”, que promueven procesos de pluralización;
- 2) Políticas de “guerra al delito”, que recurren a respuestas punitivas.

Sin embargo, esto suele traer procesos híbridos o desnaturalizados con respecto a las innovaciones. Por lo tanto, es menester lograr un cambio cultural con respecto a la manera en que se conciben las políticas de seguridad porque esto influye en las percepciones posteriores de la sociedad.

Una parte de las percepciones sociales, y algunas prácticas de instituciones de seguridad, reflejan una cultura que expresa, por ejemplo:

- 1) La “mentalidad del castigo” que privilegia la aplicación de intervenciones coercitivas;
- 2) La “criminología del otro”, que define a una parte de la población como proclive al delito:

“Pero más preocupante aún que dicho desafío me parece el que surge de lo arraigada que está la idea de que si al menoscabo que produce el delito (a la víctima) se le responde con el menoscabo que ocasiona (en el infractor) la sanción, reorganizamos instrumentalmente el mundo afectado por la transgresión y ‘producimos seguridad’”¹⁸⁶.

¹⁸⁶ FONT (2009); p. 163.

La posición garantista reconoce la validez de esta relación. Luego se concentra en la correspondencia y racionalidad penal del proceso judicial que garantiza que la aplicación de la sanción se adecúa al debido proceso legal y no viola ninguna garantía constitucional.

Como los hechos se producen en el mundo social, la inseguridad es producto de las tensiones de la estructura y de las interacciones de la sociedad y, por lo tanto, debemos repensar cómo juegan las variables culturales, económicas y políticas en el fenómeno delictivo. El interrogante surge cuando nos planteamos si la disminución del desempleo, la bonanza económica, el aumento de la equidad, la disminución de las brechas económicas entre sectores sociales producirán un impacto favorable en el problema de la seguridad. La idea de la criminalidad como resultado de la exclusión resulta limitada porque no permite advertir cómo inciden significativamente otras variables culturales.

Porque la institución de policía trabaja e interviene en contextos sociales concretos, hay que prestar más atención al contexto político, al status socioeconómico de los grupos que interactúan con la policía, a los diseños estratégicos institucionales y a los niveles delictuales para poder entender por qué y cómo actúa la policía.

Los países centrales suelen exportar frecuentemente, con la participación de organismos multilaterales y agencias de cooperación internacional, modelos estratégicos y organizacionales de gobierno para la seguridad ciudadana a países que buscan remodelar democráticamente sus sistemas. Dicho comercio de carácter internacional, supone la existencia de producciones intelectuales que se envían en forma de entrenamiento, propuestas de reestructuración organizacional, tecnología de avanzada, estrategias de seguridad comunitaria, nuevas teorías criminológicas, etc. Incluso, las Ciencias Sociales insisten en la importancia de la utilidad y porvenir de los nuevos modelos orientados a mejorar democráticamente el gobierno de la seguridad ciudadana. Sin embargo, el “gobierno comunitario de la

seguridad” no resulta ser siempre la mejor manera para prácticas democráticas de gobierno en materia de seguridad, aunque pueda ofrecer un marco de referencia que permita resolver problemas locales y que acentúen el conocimiento local y la capacidad para enfrentar problemas.

El desarrollo de innovaciones sustentables resulta fundamental aunque las innovaciones sean transferidas a contextos distintos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las condiciones estructurales y culturales de los países “receptores” pueden resultar ineficaces y hasta adversas para la implementación de modelos de reformas foráneas. Pueden encontrarse obstáculos en forma de recursos insuficientes, falta de confianza en asesores o receptores de conocimientos y resistencia cultural caracterizada por reacciones y obstrucción a los nuevos cambios.

Las dificultades y riesgos vinculados a las agendas transnacionales para una nueva configuración del gobierno de la seguridad ciudadana requieren atención especial debido a las dificultades de adaptabilidad, transferencia y sustentabilidad de las innovaciones.

“La utilización adecuada exige una reconfiguración y transposición de los modelos que le permita a la innovación en cuestión adquirir un sentido local al mismo tiempo que se preservan los elementos deseables de las tendencias globales”¹⁸⁷.

La nueva reconfiguración requiere desarrollar una adaptación a partir de dos direcciones:

- 1) Promover un acercamiento empírico a las transformaciones, esto es, un acercamiento que reconozca la multiplicidad de actores y organizaciones que contribuyen de variadas maneras al gobierno de la seguridad ciudadana.
- 2) Realizar un acercamiento basado en el reconocimiento de la relación entre innovaciones locales e ideas globales.

¹⁸⁷ FONT (2009); p. 167.

e. Reforma Policial

Para ARSLANIÁN¹⁸⁸, la solución para los problemas de violencia y de inseguridad debe venir de las agencias estatales penales y desde ámbitos culturales, económicos, educativos ya que la naturaleza de estos hechos es de carácter social¹⁸⁹. El problema consiste en encontrar un ámbito desde el Estado que pueda intervenir sobre las variables involucradas.

El control de la violencia y el delito reposa, por ejemplo, en la agencia policial, en el funcionamiento del sistema legislativo, en los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, en toda la policía, en la Justicia Penal, en el Servicio Penitenciario. De lo contrario, si el qué, el cómo y el cuándo de la persecución penal recaen en la policía, se puede caer en el riesgo, como ya ocurrió, que algunos funcionarios policiales puedan llegar a decidir qué delitos investigar y qué pruebas llevarle al juez para que inicie una investigación, con el peligro de fomentar una crisis institucional por el advenimiento de hechos de corrupción, abusos de poder, inexistencia de procedimientos legítimos, legales, etc.

A partir de la reforma policial, se pone en evidencia la existencia de una responsabilidad civil y política, nunca antes asumida por los gobiernos. Aparece una demanda democrática para la revisión de criterios y estrategias con el propósito de mejorar el abordaje de los hechos concernientes a la inseguridad en la República Argentina.

*“La conducción policial es profesional y es de los policías. La conducción estratégica es transversal a una serie de problemas y es reivindicable por quienes detentan el poder político”*¹⁹⁰.

Con respecto a la reforma:

¹⁸⁸ León Carlos ARSLANIAN: Abogado por la Universidad de Buenos Aires; ha sido Juez de la Cámara Federal de la Capital, Ministro de Justicia de la Nación y Ministro de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

¹⁸⁹ ARSLANIÁN (2009).

¹⁹⁰ ARSLANIÁN; p. 171.

- 1) La reforma supone un proceso de descentralización que, hoy administrativamente en Europa o en cualquier país del mundo, se plantea como un concepto necesario.
- 2) La inclusión de la figura de “jefe de policía” puede implicar un retroceso para la descentralización.

La descentralización es eficaz porque lleva el poder policial al territorio:

*“Una cosa es manejar una institución policial sentado burocráticamente en un escritorio, divorciado de la gente, de la realidad criminológica de cada lugar, y otra cosa es estar con un grupo policial comandando una responsabilidad concreta y un territorio delimitado”*¹⁹¹.

La reforma tiene tres aspectos importantes:

- 1) Asumir la conducción política de la seguridad.
- 2) Descentralizar
- 3) Enfrentar la corrupción y desarticular la recaudación tradicional.

Además, la reforma tiene como hecho social extraordinario y como eje central la participación comunitaria, la cual es importante para resolver el problema de la seguridad por varias razones:

- 1) Para que en la discusión y en la demanda pública haya racionalidad, esto es, que esté mediada por el conocimiento de los problemas relevantes. Hay que insistir en la prevención policial de la violencia que está relacionada con los modelos de funcionamiento; y así como también en la prevención de la violencia social que se evidencia en el comportamiento de los jóvenes. En este caso, han surgido a través de la multiagencialidad y de la articulación válida y legítima de parte del Estado, los programas de respuesta múltiple cuyos destinatarios son los jóvenes.

¹⁹¹ ARSLANIÁN (2009); p. 171.

El Estado cambiá su rol pero debe seguir cambiándolo, ya que por el momento no puede dar todas las soluciones; Existe una importante y evidente dinámica social; los intendentes, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Estado Nacional Argentino colaboran ampliamente. Hay que articular las propuestas al igual que el trabajo de las ONG's. Hay un profundo compromiso y una relación diferente entre la comunidad y la policía, en especial por su actitud. Pero:

“...es imposible sostener que la policía en la provincia de Buenos Aires es la que regula el delito, patrón del juego y demás, después del enorme esfuerzo que venimos haciendo para su reforma y depuración, y el compromiso extraordinario que hoy tiene la institución policial en un cambio muy profundo que no registra precedentes. Esto me parece un agravio para la institución policial en la provincia de Buenos Aires”¹⁹².

- 2) La transformación conlleva un programa de cambio cultural institucional pues tiene la recomendación de discutir e investigar sobre la base de la experiencia lograda y, en especial, a la luz de los resultados de Asuntos Internos.

Y los rasgos básicos de la reforma son:

- 1) La descentralización;
- 2) El control político de la institución;
- 3) La participación comunitaria;
- 4) Las comunicaciones; y
- 5) La continuidad de la política depurativa que procura reforzar los valores.

La densidad demográfica y la situación social que vive el conurbano de la provincia de Buenos Aires, en contraste a la realidad del interior del país, exige soluciones distintas. En este

¹⁹² ARSLANIÁN (2009); p. 175.

sentido, la relación entre la policía y el poder político es esencial, porque:

*“Quien gobierna una comunidad tiene que tener como instrumento el uso de la fuerza pública”*¹⁹³.

34. Estado de Derecho en Democracia

En un gobierno legítimo, la seguridad, la presencia del Estado y el progreso económico, por ejemplo, constituyen el presupuesto inicial para hablar de gobernabilidad democrática; pero, el Estado de Derecho es lo que mantiene la cohesión y la articulación entre dichos presupuestos. Por lo tanto, nos encontramos con que el Estado de Derecho es necesario para pensar la seguridad, y la seguridad, es necesaria para pensar la democracia. Asimismo, una firme voluntad política y el uso de recursos para generar instituciones y desarrollar normas aceptadas dentro de comunidad democrática, permiten posteriormente la seguridad y el Estado de Derecho,

*“The rule of law makes democracy work because law is the collective will of society, making possible the monopoly on the legitimate use of force, equal rights, and social order”*¹⁹⁴.

Se según MARCELLA¹⁹⁵, los elementos que comprenden el Estado de Derecho son los siguientes:

- 1) Orden y seguridad;
- 2) Legitimidad;
- 3) Control y equilibrio;
- 4) Equidad;

¹⁹³ ARSLANIÁN (2009); p. 176.

¹⁹⁴ *“El Estado de Derecho hace que la democracia funcione, porque la ley es la voluntad colectiva de la sociedad, haciendo posible el monopolio del uso legítimo de la fuerza, igual los derechos y el orden social”*. T. del A. MARCELLA (2009); p. 2.

¹⁹⁵ MARCELLA (2009); pp. 2-3.

- 5) Aplicación efectiva; y
- 6) Eficiencia e integridad.

Pero cuando el monopolio del uso legítimo de la fuerza se establece, la gobernabilidad democrática requiere que la estructura legal contenga los siguientes ítems:

- 1) Ministerio de Justicia;
- 2) Tribunales;
- 3) Escrutinio legislativo;
- 4) Agencias de aplicación de la Ley;
- 5) Organismos reguladores;
- 6) Defensores públicos;
- 7) Policías;
- 8) Sistema penitenciario;
- 9) Estatutos legales;
- 10) Contratos;
- 11) Universidades con nivel académico-educativo necesario y suficiente para formar a abogados, jueces e investigadores;
- 12) Compromiso social para promover la “cultura de la legalidad”.

En este sentido, la legitimidad de un Estado cobra importancia cuando el monopolio del uso de la fuerza se extiende desde el interior del territorio hacia el exterior. La pregunta que surge en este momento está referida a la legitimidad que pueden tener los grupos terroristas y guerrilleros. Y asimismo, si el Estado de Derecho representa la voluntad colectiva referida a los valores y normas de una sociedad, la Justicia es el punto de partida para dirimir todas las diferencias entre grupos opositores, por difíciles y contradictorias que éstas puedan ser. En otras palabras, la aplicación de la Ley es la garantía para una paz sostenible. Pero también presuponemos la existencia de un Estado eficaz, en un sistema integrado, con las instituciones y los recursos necesarios para llevar a cabo satisfactoriamente sus funciones. En este contexto eficaz, los decisores refuerzan su legitimidad en cada

decisión; con lo cual, generan también un nivel de confianza aceptable en la ciudadanía.

En cambio, si se da lugar a la rivalidad en el poder, a decisiones contradictorias, a la privación de los derechos civiles, la consecuencia será la pérdida de confianza entre los ciudadanos hacia el Estado, instituciones con pérdida de legitimidad e irrupción de la violencia en sus múltiples manifestaciones. Y en un mundo articulado sistemáticamente, los Estados débiles y fallidos son el terreno fértil para el surgimiento del terrorismo, el desprecio por los Derechos Humanos, el tráfico de armas, la inmigración ilegal, la trata de personas, la desidia de los dirigentes frente a las catástrofes naturales, el interés de los dirigentes para obtener beneficios mediante la destrucción del medio ambiente, el contrabando, la xenofobia y el narcotráfico. Por el contrario:

“An effective democratic state should have strategic and operational capacity among its ministries to provide security, justice, and other services to the people”¹⁹⁶.

Para cualquier Estado moderno hoy en día, el desafío consiste en establecer la autoridad través de las leyes e instituir, simultáneamente, los límites de su autoridad.

En las postrimerías de cualquier conflicto social grave, muchas veces resulta difícil que los responsables alcancen el castigo pleno y que las víctimas logren un resarcimiento material y moral equivalente al daño recibido. Esto es casi una utopía semejante a que se alcance la plena Justicia o la Justicia inmanente de Dios. El Estado debe, por lo tanto, redoblar su atención para defender los poderes constituidos y las autoridades elegidas, así como también brindar el mayor cuidado a los ciudadanos y a sus necesidades, en el marco de la legalidad y la decencia. En este orden de cosas, las Fuerzas Armadas también deben trabajar mancomunadamente con las autoridades políticas

¹⁹⁶ “Un Estado democrático eficaz debe tener estratégica y capacidad operativa entre sus ministerios para proporcionar seguridad, justicia y otros servicios a las personas”. T. del A. MARCELLA (2009); p. 4.

persiguiendo estos objetivos, en el marco de la Constitución, ajustadas a Derecho y sin abusos ni arbitrariedades.

La continuidad institucional, en el respeto por la Constitución y las Leyes, contribuye políticamente a la posible renovación legal de autoridades, a su fortalecimiento institucional y a la trayectoria legítima del Estado. Asimismo, la estabilidad social en el marco de la Justicia, al igual que la seguridad ciudadana, requieren planificación de tareas y ejecución de obras. El objetivo consiste en alcanzar la seguridad en el marco de la Justicia sin soslayar la legitimidad del Estado y de los gobernantes. Legitimidad que descansa en la responsabilidad delegada por los ciudadanos para gobernar los destinos de una Nación. En ello reside la autoridad inicial que tienen los ciudadanos frente a las elecciones libres y la valiosa posibilidad para alcanzar una gobernanza eficaz. Por todo ello,

*“Legitimacy affects all aspects of democratic governance”*¹⁹⁷.

Es el mismo caso de la policía que sólo puede cumplir sus funciones como brazo armado de la Justicia, si es considerada institucionalmente legalizada por el Estado y legitimada por los ciudadanos. En consecuencia, el poder descansa en la legitimidad:

*“Legitimacy itself demands a system of vertical and horizontal accountability, which must be structured and empowered to function. In vertical accountability, office holders are answerable to the citizen-electors; in horizontal accountability, office holders are answerable to other institutional actors in the government, such as courts, the opposition in parliament, audit agencies, ombudsmen, commissions, and central bank”*¹⁹⁸.

¹⁹⁷ “La Legitimidad afecta todos los aspectos de la gobernanza democrática”. T. del A. MARCELLA (2009); p. 6.

¹⁹⁸ “La legitimidad de por sí demanda un sistema de rendición de cuentas vertical y horizontal, que debe ser estructurado y facultado para funcionar. En la rendición de cuentas vertical, los titulares de cargos tienen que dar respuestas ante el ciudadanos electores; en la rendición de cuentas horizontal, los titulares de cargos tienen que dar respuestas ante otros actores

La rendición de cuentas, como actividad legal cotidiana, garantiza la legitimidad, y el Estado de Derecho evita el abuso de poder.

35. Organizaciones criminales y Estado

Según ÁVILA MARTÍNEZ¹⁹⁹, los indicadores de seguridad en América Latina se ven deteriorados y esto lleva a cuestionar las políticas públicas desarrolladas para limitar los hechos de violencia. Por esta razón, resulta relevante conocer las estructuras criminales que operan en cada país, las economías que las sostienen y los mecanismos en que se autofinancian.

Las políticas públicas de los gobiernos de la región tienen como objetivo fundamental reducir los índices delictuales; y para ello, adoptan medidas que consisten en el aumento de las penas y la reducción de la edad de imputabilidad. Esta combinación tiende a incrementar la popularidad de los gobiernos y abona la tesis de que la lucha contra la criminalidad se puede ganar mediante la criminalización de ciertas conductas y la represión, por un lado, y las sanciones de baja tolerancia del Código Penal.

Al respecto, ÁVILA MARTÍNEZ propone cinco hipótesis de explicación que contribuyen a comprender la relación entre el crimen organizado y el narcotráfico con las características de las estructuras criminales²⁰⁰.

- 1) Los indicadores de violencia no son suficientes para medir la presencia de estructuras criminales ya que hay muchas actividades delictuales que no necesariamente generan violencia, como es el caso de la corrupción y la cooptación

institucionales en el gobierno, como los tribunales, la oposición en parlamento, los organismos de auditoría, los defensores del pueblo, las comisiones, y el banco central?. T. del A. MARCELLA (2009); p. 6.

¹⁹⁹ ÁVILA MARTÍNEZ (2012).

²⁰⁰ ÁVILA MARTÍNEZ (2012); p. 30 y ss.

de instituciones políticas. El beneficio en este caso consiste en que disminuye la acción represiva de la Policía y aumenta la tolerancia de la sociedad, ya que parte de estas ganancias llega a muchos actores sociales:

*“De ahí que la ausencia de violencia en determinados territorios podría ser indicador de un cierto control hegemónico de una organización ilegal y no de un estado perfecto de la seguridad y la democracia en una ciudad o país”*²⁰¹.

La tendencia en la actualidad muestra que la nueva criminalidad ya no utiliza la violencia contra el Estado.

- 2) Hay una tendencia mundial en el sentido de que la diferencia entre el crimen organizado y la delincuencia común es cada vez más difusa; y por lo tanto, el peligro en los países en vías de desarrollo se encuentra en el crimen ordinario, ya que el crimen organizado subcontrata a delincuentes comunes para cumplir funciones operativas. Y en este sistema de contratación de servicios, hay un tránsito delictual que va desde el sometimiento total hacia una serie de interdependencias entre estructuras criminales; como por ejemplo, el narcomenudeo y el sicariato. La tendencia es que las organizaciones delictuales utilizan menos violencia física.
- 3) La violencia se utiliza cada vez menos; en cambio, se producen denuncias ante las autoridades con el propósito de controlar la competencia criminal. El crimen organizado se dedica a la penetración institucional a través de prácticas corruptas. Se trata, por ejemplo, de cómo el narcotráfico modifica los patrones de comportamiento de las instituciones ya que los narcotraficantes necesitan al Estado para disminuir los riesgos penales.

²⁰¹ ÁVILA MARTÍNEZ (2012); p. 31.

*“Mantener el monopolio de la justicia es, a la vez, poder determinar qué es legal o ilegal, además de tener el control sobre la **decisión**”*²⁰².

Y asimismo, luego de un período en que las organizaciones criminales se imbrican en el Estado y en los poderes, resulta difícil distinguir entre cuáles son acciones institucionales y cuáles pertenecen al crimen organizado. En especial, cuando se da el caso de agentes institucionales que utilizan organizaciones criminales para maximizar su posición política, social y, o económica.

*“Aun cuando esa premisa no es general, evidencia reciente permite afirmar que en muchos casos no se trata de que la mafia venga a distorsionar algo que estaba bien, sino que el estado utiliza a la mafia. Esa es quizá la precisión del concepto de estado mafioso: no es la mafia convertida en estado, sino el estado convertido en mafia”*²⁰³.

- 4) El crimen organizado y los agentes ilegales se muestran públicamente y están imbricados visiblemente en la sociedad. Algunas de las actividades que más blanquean dinero, o lo reciben ya lavado, se vinculan con los bancos y con el mercado inmobiliario. Mientras que las otras tres economías ilegales son: el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de armas. Sea como fuese, una vez lavado, el dinero se dirige a los bancos; especialmente, a los del primer mundo. La economía ilegal siempre necesita de la economía legal para funcionar. Las organizaciones criminales no van contra el capitalismo y tampoco contra la democracia ya que necesita de ambos para desarrollarse. Y además,

“La democracia y la globalización le permiten a las mafias y al crimen organizado administrar, dentro del

²⁰² ÁVILA MARTÍNEZ (2012); pp. 34-35.

²⁰³ ÁVILA MARTÍNEZ (2012); p. 36.

*monopolio de la justicia, cuándo una actividad es legal y otra ilegal*²⁰⁴.

- 5) El crimen organizado funciona en red, descentralizado y especializado. Debido al fuerte control que ejercían los ex-líderes de las anteriores organizaciones criminales, la democratización también llega a sectores sociales y estructuras de menor capacidad. Y aunque resulte llamativo esta *descentralización* y la *democratización* provocan que las cadenas del narcotráfico busquen una forma de especializarse. Es el caso de las estructuras que se dedican al lavado de activos y necesitan vender el servicio a los narcotraficantes. Y en conclusión:
- “En realidad ya no son estructuras criminales, sino redes del crimen. Aun cuando efectivamente en puntos neurálgicos de estas redes, como en el lavado de activos, algunas estructuras gozan de un gran control monopólico sobre el negocio, es en la parte más visible del mercado donde la **descentralización** y **democratización** se han consolidado*”²⁰⁵.

36. Lucha o “Guerra” contra el narcotráfico

Siguiendo a MATHIEU²⁰⁶, en todas las sociedades hay estructuras de crimen organizado y consumo de drogas. Una discusión sobre reformas políticas exige reinterpretar el crimen organizado y el narcotráfico con el propósito de pensar en posibles soluciones a estos problemas, partiendo de los niveles de violencia existentes, así como a las acciones que se llevan a cabo

²⁰⁴ ÁVILA MARTÍNEZ (2012); p. 38.

²⁰⁵ ÁVILA MARTÍNEZ (2012); p. 38.

²⁰⁶ MATHIEU (2012).

para enfrentarlos, sin dejar de considerar que la causa de que la violencia perdure está relacionada con un Estado ausente.

En zonas rurales pobres donde se cultiva la coca suele haber escasa presencia del Estado que habilite a los habitantes a participar en las decisiones políticas, con lo cual, los pobladores encuentran, a través de la droga y de las organizaciones criminales, la manera inmediata de subsistir, mientras que el crimen organizado logra reemplazar las funciones del Estado aumentando la corrupción.

Sintéticamente, podemos presentar el siguiente resumen:

- 1) Las organizaciones de narcotraficantes transitan un proceso de descentralización y fragmentación e interactúan con grupos especializados de una cadena sumamente flexible. Dichos grupos se encargan de actividades específicas y difíciles de desarticular.
- 2) No obstante la reducción de las áreas de cultivo de coca, no se verifica una reducción proporcional en la producción de alcaloides afines. Por lo tanto, no sólo no podemos esperar una disminución considerable de tráfico y consumo de las drogas ilegales. Por el contrario, se observa un aumento de la producción.
- 3) Las redes de crimen organizado diversifican sus negocios hacia otros bienes y servicios. Incluso, entre sus actividades se puede observar el contrabando, el microtráfico, el tráfico de armas, la trata de personas, la extorsión, el secuestro, el proxenetismo, etc. O bien, entre sus actividades y negocios legales se encuentra el lavado de activos que es difícil de detectar.
- 4) La dinámica de mercado del narcotráfico, en la cual existe una relación proporcional entre demanda de drogas e ingreso per cápita, torna a los países en vías de desarrollo potenciales consumidores.
- 5) En la actualidad, debido al aumento del consumo de drogas en los países productores, la diferenciación con los países consumidores se hace difícil y esto dificulta

establecer la corresponsabilidad al momento de llevar adelante la lucha contra el narcotráfico.

- 6) Hoy la producción, el tráfico y el consumo de drogas tienden a diversificarse y las drogas sintéticas y los psicofármacos legales ganan el mercado de las drogas basadas en materias primas naturales.

Por esta razón, los países productores de drogas de base natural pierden ventajas de capital financiero y económico y las políticas contra las drogas enfrentan resultados ambivalentes ya que el alcohol y el tabaco son las drogas legales que producen iguales o peores daños.

En otro orden de cosas, cuando se establecen criterios que deben seguirse para formular políticas contra las drogas, se debe tener en cuenta el impacto posible contra la producción y el consumo de drogas, así como también el aumento de violencia y de víctimas, la criminalización de consumidores y expendedores.

Y todo ello, sin olvidar que las acciones deben estar sustentadas en los principios de los Derechos Humanos, como, por ejemplo, cuando observamos las vulnerabilidades de los drogadependientes.

“A este respecto, existe una tendencia hacia el consenso en relación con la despenalización y la descriminalización del consumo, y a formular políticas de intervención en salud pública, así como programas de sustitución, tratamiento y rehabilitación para los consumidores”²⁰⁷.

Un estado social de derecho, legítimo y democrático en los países productores y de tránsito de la droga requiere inevitablemente importantes inversiones financieras, la mejora de la administración estatal, el perfeccionamiento de los servicios sociales de salud, de educación, de Justicia y de seguridad. Esta tarea exige en los países de la región una decisión política fundamental, el aumento en los impuestos, una intervención local que impida la apropiación de los recursos públicos por parte de

²⁰⁷ MATHIEU (2012); p. 121.

élites corruptas, narcotraficantes y delincuentes. De lo contrario, nuestros países corren el riesgo de convertirse en Estados fallidos, a causa del narcotráfico y el crimen organizado.

37. Comunidad Andina y Cooperación

Según LÓPEZ BUSTILLO, generalmente el crimen organizado actúa como una organización que interactúa con actores que se encuentran dentro y fuera de la ley y usan todos los recursos disponibles para el blanqueo de activos en lugares donde las leyes son débiles o carecen de controles. Resulta fundamental para los países que comparten fronteras llevar adelante acciones coordinadas al respecto.

Las organizaciones criminales transnacionales no respetan soberanías ni fronteras nacionales; por lo tanto, pueden incluso llegar a afectar la soberanía de los Estados. Estas organizaciones se sostienen en bienes y actores sociales que pueden incrementar su patrimonio y la impunidad de su accionar. Esto supone un gran desafío para los Estados ante la necesidad de brindar seguridad a los ciudadanos, siendo una de las alternativas de respuesta, sin dudas, la cooperación internacional. En este sentido, la Comunidad Andina integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, manifiesta su voluntad de enfrentar el problema que se manifiesta en el interior y a través de sus fronteras.

Los informes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) muestran que los destinos de las exportaciones andinas se vinculan con los mercados de la cocaína. Por ejemplo:

“Otro elemento a tener en cuenta en el comercio exterior de la Comunidad Andina es el movimiento de contenedores: se estima que en 2010 se movieron alrededor de 3,9 millones de contenedores de 20 pies y más, y que en 2011 fueron más de 4 millones. En el primer trimestre de 2011, el tráfico de contenedores en los

puertos de la Comunidad Andina totalizó 517 mil, superior en 15% frente al mismo trimestre de 2010”²⁰⁸.

Asimismo y de acuerdo con la ONUDD, la rentabilidad del narcotráfico en términos financieros es indiscutible:

“según la Onudd, en 2009 el tráfico de cocaína generó beneficios por 84.000 millones de dólares”²⁰⁹.

Y como la cooperación en la lucha contra las drogas surge de la responsabilidad de un problema que es compartido, debe ser mutua porque afecta el desarrollo y la seguridad de los países implicados y, por lo tanto, exige una acción de todos los países que refuerce las acciones individuales y aisladas. Pero dicha cooperación debe ser respetuosa de las legislaciones nacionales, de la soberanía territorial, de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional.

Los requerimientos económicos, materiales y humanos necesarios para combatir el crimen organizado exceden, por ejemplo, las capacidades institucionales para enfrentar su aumento; por ello indudablemente, las acciones deben estar acompañadas por la cooperación internacional y el permanente replanteo de coordinación, cooperación e intercambio de experiencias en los foros internacionales.

Asimismo, COY G.²¹⁰ también observa que los países andinos están afectados por modos de criminalidad transnacional y transfronteriza, que se suman a la dinámica del narcotráfico cuyas consecuencias pueden ser trágicas:

“Esta realidad obliga a replantear cómo enfrentan los países, individual y colectivamente, las manifestaciones de la criminalidad, que se ha transformado en un desafío que podría amenazar sus instituciones democráticas y su estabilidad”²¹¹.

²⁰⁸ LÓPEZ BUSTILLO (2012); p.134.

²⁰⁹ LÓPEZ BUSTILLO (2012); p.136.

²¹⁰ COY G. (2012); p.134.

²¹¹ COY G. (2012); p.142.

38. Seguridad y Cooperación

Siguiendo a CELI, observamos que:

*“La denominación de crimen organizado alude a un conjunto de delitos diversos y de evolución compleja, que crean problemas de seguridad multifacéticos, con manifestaciones diferenciadas por países y subregiones”*²¹².

Son formas de asociación ilícita que funcionan transnacionalmente a través del tráfico de recursos, bienes y servicios y que, llegado el caso, no dudarán en llevar adelante acciones violentas desbordando el control de los Estados. Luego y a partir de los delitos fronterizos, y manifestaciones de violencia, el fenómeno incide inevitablemente sobre la seguridad pública ciudadana, con la consabida gama de ofertas delictuales. A saber:

*“Entre los delitos vinculados con la criminalidad transnacional están el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas, el lavado de activos, el tráfico ilícito de bienes y de personas, el secuestro, la extorsión y el sicariato”*²¹³.

En este sentido, el impacto social de las consecuencias del crimen organizado en la región produce un incremento de las demandas sociales en materia de seguridad pública. Esto provoca un aumento de los costos para enfrentar la criminalidad y la necesidad de cooperación transfronteriza o internacional. Dado que son hechos de naturaleza compleja, las estructuras son múltiples y se manifiestan según las posibilidades de acción de las organizaciones criminales.

La amplitud de las áreas de impacto dificulta en muchos casos la asignación de competencias, mecanismos de intervención y recursos para alcanzar la cooperación multilateral. En consecuencia, hablar de cooperación implica estar receptivos a

²¹² CELI (2012); p. 151.

²¹³ CELI (2012); p. 152.

tener en cuenta distintas políticas, diferentes articulaciones multidimensionales e influencias de agencias internacionales.

“Por su amplitud y diversidad, el fenómeno abarca el campo de acción de diversas políticas específicas en relación con problemas de seguridad pública, lo que se manifiesta, también, en la heterogeneidad de las estructuras institucionales para su tratamiento: en la mayoría de países es un asunto de control policial, aun cuando en algunos casos se considera la acción subsidiaria de las fuerzas armadas, en condiciones de excepcionalidad, bajo limitaciones legales de proporcionalidad y temporalidad, en situaciones de desborde de las fuerzas policiales”.

Asimismo, un problema frecuente radica en los posibles riesgos de superposición de funciones policiales y actividades militares, porque es probable que se verifiquen los efectos de la desprofesionalización.

“En este aspecto gravita la tensión política acerca de la ocupación de las fuerzas armadas en problemas de seguridad pública y la militarización eventual del combate a actividades delictivas”²¹⁴.

Sin embargo, la política estadounidense de militarización de la lucha contra el narcotráfico muestra evidentemente que para ella es un problema ya resuelto. No obstante, los marcos legales y los regímenes jurídicos en este asunto son de índole diversa. Por lo tanto, resulta necesario tener una aproximación legal al momento de definir los hechos, reconocer cuáles son los medios para llevar adelante la lucha contra el narcotráfico, así como los ámbitos de responsabilidades para la acción.

Asimismo, partimos de enfoques de diferentes países, pero con el intercambio de información precisa para avanzar hacia definiciones comunes. La seguridad frente a este tipo de fenómenos puede alcanzarse. Hay que reconocer la

²¹⁴ CELI (2012); pp. 152-153.

complementariedad entre los países intervinientes. El incremento de fenómenos delictivos con impacto transfronterizo arroja como resultado que los estados no pueden enfrentarlos aisladamente. Resulta sumamente importante, entonces, armonizar políticas y desarrollar capacidades de cooperación en la perspectiva de una agenda común, la que demanda definiciones de políticas públicas concertadas conjuntamente de coordinación y protección. Como por ejemplo:

- 1) Cooperación transfronteriza multilateral;
- 2) Coordinación judicial;
- 3) Coordinación policial;
- 4) Coordinación aduanera;
- 5) Protección de territorios;
- 6) Protección de personas;
- 7) Protección de recursos;
- 8) Protección de infraestructuras.

En este sentido, UNASUR propone continuar estableciendo mecanismos de cooperación a partir de enfoques regionales transfronterizos para conformar una instancia de seguridad pública regional y cooperar internacionalmente coordinando acciones intersectoriales en materia de inteligencia e investigación:

“La cooperación multilateral requiere de la coordinación de políticas internas y acciones de política exterior, en materia de acuerdos y generación de mecanismos de interrelación entre los estados y consensos en políticas regionales, a fin de integrarla como componente de la asociación estratégica en la agenda de prioridades regionales”²¹⁵.

²¹⁵ CELI (2012); p. 155.

39. Crimen organizado y Políticas Públicas

La actividad predominante en la región andina que determina los problemas de seguridad son el cultivo, el procesamiento y el tráfico de drogas. Los grupos criminales operan dentro de sus países pero se vinculan con organizaciones transnacionales. Y si bien la transformación de la economía ilegal en legal es distinta en cada país, el factor común del crimen organizado es la necesidad de vincularse a la política y la economía para obtener réditos económicos. Es evidente entonces que el crimen organizado necesita del Estado.

“El reto es, ante todo, el fortalecimiento de la gobernanza democrática de manera que se garantice el estado de derecho”²¹⁶.

Hay zonas, como las fronteras, en todos los países andinos donde el Estado no tiene control, además de la pobreza, la ineficacia en la gestión pública, el mal funcionamiento de los sistemas de administración de Justicia y policía y la desconfianza en las instituciones. Por lo tanto se deben reinterpretar las causas estructurales que permiten la cadena del narcotráfico e invertir en formación y capacitación de la población. Al mismo tiempo que se reflexiona acerca de las instituciones necesarias y adecuadas para alcanzar la mejor cooperación transfronteriza.

“Y es importante desideologizar y despolitizar el tratamiento del crimen organizado, y hacerlo más técnico”²¹⁷.

Incluso, hay que redefinir el problema y enviar la nueva información a los formadores de opinión para que contribuyan a aclarar públicamente el problema. Pero, para garantizar la gobernabilidad democrática, es necesario contar con la voluntad política al momento de tomar decisiones debido a que es un asunto fundamental.

²¹⁶ NIÑO (2012); p. 157.

²¹⁷ NIÑO (2012); p. 159.

40. Prevención y participación comunitaria

Siguiendo a RIBEIRO & MAÎTRE digamos, en primer lugar, que el proyecto de seguridad ciudadana se utiliza en América Latina a partir de los años '90 y busca generar una idea de una seguridad pública democrática, poniendo el énfasis en la prevención, en nuevos actores y en la idea de una policía comunitaria²¹⁸. Este impulso se ve favorecido por el crecimiento de lo que conocemos como percepción o sensación de inseguridad. En este sentido y para desarrollar un diagnóstico del delito es necesario hacer ciertas precisiones al respecto.

Para la investigación comparada, y debido a las múltiples definiciones que existen del delito, se utiliza el “patrón oro” que es el número de homicidios por cada 100.000 habitantes, como indicador que resulta más fácil de cuantificar para comparar el nivel de violencia de un país, estado o ciudad; que como todo indicador, puede ser falaz dado que no incluye heridas graves que no causaron la muerte, ni las disparidades locales, que dentro del país pueden ser importantes, ni la manipulación intencional por parte de funcionarios públicos con el objeto de mostrar cierta mejoría en la lucha contra el delito, alentar a inversionistas extranjeros, o conservar la ayuda internacional. Asimismo, la manera de recolección de datos incide directamente en los resultados estadísticos finales acerca del nivel de violencia; sin considerar los casos que se “extravían” durante el proceso de análisis.

Hay otro desafío en materia de análisis comparado referido a la utilización imprecisa de los conceptos de “crimen” y “violencia”, cuyos significados son distintos y que hacen referencia a diferentes fenómenos. Y existe, también, el desafío relacionado con las fuentes de información, pues los datos referidos al concepto “crimen” pueden ser reunidos de las siguientes maneras:

- 1) Datos “oficiales” recolectados o difundidos por agentes legales;

²¹⁸ RIBEIRO & MAÎTRE (2010).

- 2) Reportes provenientes de encuestas de victimización;
- 3) Datos de la salud reunidos por nosocomios a partir de atenciones a víctimas de delitos.

Asimismo, al comparar la cantidad de crímenes denunciados a la policía con el número de hechos reportados en encuestas por la población, suelen verificarse llamativas diferencias

Igualmente, dos de las fuentes de información más importantes de datos de países de Latino América son:

- 1) **Barómetro de las Américas**; y
- 2) Encuesta **Latinobarómetro**.

Los datos del **Barómetro de las Américas** son proporcionados por el Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP) que incluyen informaciones sobre países de Latino América y sobre los Estados Unidos. Constituyen a su vez una oportunidad para comparar ambos contextos mientras están disponibles para 12 países. Son datos obtenidos a partir de encuestas realizadas a 1.200 personas por cada país, durante los años 2004, 2006 y 2008, y cuya pregunta central es:

“¿Ha sido usted víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses?”²¹⁹.

Algunos países poseen una tasa similar al escenario norteamericano; otros en cambio, poseen una tasa superior a la media de la región. Los resultados ponen de manifiesto la importancia de considerar fuentes distintas para la elaboración de un diagnóstico más abarcativo acorde con un escenario más ligado a la realidad.

Por otro lado, el **Latinobarómetro** es también una fuente latinoamericana de información, financiada por organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Unión Europea y el Programa del Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP), entre otros, y utilizada para elaborar diagnósticos con

²¹⁹ RIBEIRO & MAÎTRE (2010); p. 5.

respecto a situaciones de violencia y criminalidad. Las mediciones realizadas por **Latinobarómetro** para los países de América Central y del Sur constituyen numerosos estudios sobre actitudes políticas, e igualmente en este caso, la pregunta gira en torno a *si el encuestado o alguien de su familia ha sido asaltado, atacado o víctima de un crimen en los últimos doce meses*, (que es diferente a la pregunta del **Barómetro de las Américas**). Y obviamente, una pregunta diferente abre las puertas para una respuesta distinta, en la cual la vaguedad de este caso torna difícil el seguimiento de la violencia o criminalidad para luego intentar estimar la tasa verdadera de las víctimas.

Sin embargo, para el análisis de la importancia que los ciudadanos de Latino América dan al problema del crimen y de la inseguridad, la encuesta **Latinobarómetro** cumple un rol destacado al preguntar al ciudadano acerca del problema más relevante; y como una de las opciones de respuesta se refiere al problema de la delincuencia y la inseguridad, se puede entonces calcular el número de personas que señalan estas características como los más graves.

Como dijimos, la encuesta incluye asimismo a integrantes de la familia, y por esta razón, los datos conllevan una relación estrecha entre “delincuencia” y “redes afectivas” que seguramente tienen un gran impacto emocional en el encuestado. En otras palabras la encuesta **Latinobarómetro** refleja de manera evidente los efectos emocionales de quienes fueron víctimas de violencia o criminalidad. Y mientras relaciona la preocupación de la ciudadanía por las consecuencias de los hechos delictivos, mide además actitudes, valores, preferencias y confianza de los encuestados en relación a la democracia, el sistema político y el resto de los ciudadanos.

Indudablemente, la violencia urbana es uno de los mayores problemas de América Latina desde la década del ‘90.

“Frente a ello, se evolucionó desde una mirada punitiva de la seguridad pública a un enfoque más integral, que se ha materializado en la región a través de formas innovadoras

de prevención del delito basadas en la participación de los ciudadanos”²²⁰.

a. Prevención del delito en América Latina

Como consecuencia de estos cambios, la “sensación de inseguridad” de los ciudadanos provoca un fuerte reclamo político para que las autoridades produzcan cambios inmediatos en el campo de la seguridad pública.

Hasta la década del 90’, el crimen era concebido básicamente como un problema policial. Las críticas formuladas a este “enfoque tradicional” mostraban la importancia de considerar la violencia como un fenómeno social multicausal. Luego, a partir de esos años, la estrategia adoptada por diversos países para abordar el problema de la violencia resulta ser mediante el “enfoque epidemiológico”, que propone la idea de construir, de manera sostenida y con miras al largo plazo, políticas de seguridad pública de fuerte raíz democrática y con atención a medidas que resulten ser básicamente preventivas.

Posteriormente, se propició el desarrollo de modelos de policía comunitaria que hiciera hincapié en la búsqueda de la eficiencia y el respeto a los Derechos Humanos.

De esta manera entre los dos enfoques se produce un sostenido avance que va desde la punición hasta llegar a una visión holística del abordaje de la delincuencia para conjugar paulatinamente iniciativas de control y prevención basadas en el siguiente andamiaje: mejoría de las organizaciones del sistema de justicia criminal; políticas sociales disuasivas para evitar el crecimiento de la criminalidad; participación comunitaria en el diseño y puesta en práctica de políticas para la prevención del delito.

“Todos estos conceptos e ideas fueron reunidos en el término “seguridad ciudadana”, que ha servido para clasificar las políticas que en la región latinoamericana

²²⁰ RIBEIRO & MAÎTRE (2010); p. 8.

*buscan la prevención del delito a partir del uso de mecanismos de la participación comunitaria*²²¹.

En definitiva y una vez definidos los términos en cuestión, los hechos delictivos deben ser administrados mediante políticas de seguridad ciudadana con programas de “doble orientación”, es decir, aquellos que contienen simultáneamente medidas de control y de prevención. De esta manera, la provisión de seguridad pública se vuelve una responsabilidad de gobernantes y ciudadanos en general y comprende una visión de la democracia que contiene derechos, deberes y fundamentalmente la variable “participación ciudadana” involucrando a la población de manera proactiva en el problema de la falta de seguridad.

En este sentido, y paralelamente a los esfuerzos de los gobiernos, sumados a los recursos destinados para enfrentar la inseguridad ciudadana, es propicia la creación de redes sociales que contribuyan a la organización de la comunidad para actuar sobre la prevención, consolidando el capital social y mejorando la convivencia. Posteriormente, las iniciativas orientadas hacia la prevención del delito, promoviendo la participación ciudadana y acompañadas con políticas sociales tendientes a mejorar el empleo, la educación y el trabajo para reducir posteriormente la tasa de delitos, dan lugar de nuevo a la participación policial y de la sociedad de manera más efectiva. Con lo cual el objetivo se centra ahora en iniciativas dedicadas a mejorar los ingresos, la vivienda, la salud, la educación, entre otras, con el ánimo de optimizar las condiciones sociales de los ciudadanos.

b. Participación comunitaria y prevención

Así, diversos países de América Latina constataron que para alcanzar mayor eficacia al momento de abordar el problema del control de la criminalidad, reducir las tasas delictuales y disuadir a los ciudadanos a ingresar en las organizaciones

²²¹ RIBEIRO & MAÎTRE (2010); p. 10.

criminales, una política de seguridad pública debería contemplar simultáneamente los siguientes factores:

- 1) Prevención;
- 2) Participación comunitaria;
- 3) Represión.

Y en este sentido, las políticas desarrolladas son las siguientes:

- 1) *Políticas de control de la criminalidad*: que enfatizan la capacidad del Estado para detectar, disuadir e incapacitar la acción de posibles delincuentes;
- 2) *Políticas de prevención de la criminalidad*: orientadas a actuar sobre los factores que incitarían a los ciudadanos a cometer delitos.

La implementación de la prevención a partir de la participación comunitaria, representa una política innovadora en materia de seguridad ciudadana. En este sentido, las políticas preventivas siempre tienen demarcación espacial, poblacional y temática. Por lo tanto, en la medida en que estas características se conectan y complementan, las políticas de seguridad ciudadana se clasifican en tres grupos:

- 1) Situacional;
- 2) Social; y
- 3) Policial.

Asimismo, la participación en los programas de prevención del delito tiene dos orientaciones:

- 1) Participación de los vecinos;
- 2) Participación de los “dirigentes” de la comunidad dentro de los consejos de seguridad para representar los diferentes grupos de interés.

Otra manera de clasificar la participación ciudadana está dada por el rol que los individuos desempeñan en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de una política o

programa de prevención del delito. La participación comunitaria se clasifica en:

- a) Rol activo: cuando los individuos muestran iniciativas para participar en el ámbito de la política;
- b) Rol pasivo: cuando el gobierno llama a los ciudadanos a participar sólo en una etapa de la política.

Además, la participación puede ser:

- a) Amplia: Cuando la participación de los ciudadanos se observa en todas las fases de la política;
- b) Restringida: Cuando los ciudadanos son llamados para participar solamente en una de las fases de la política.

Durante los últimos años en América Latina el aumento de las víctimas de la delincuencia y del temor que esto genera en los individuos, lleva a los gobiernos a implementar programas para disminuir las tasas de crímenes y la sensación de inseguridad de los ciudadanos. Para lo cual se implementan acciones de prevención a través de un cambio en las relaciones entre la ciudadanía y las instituciones policiales con miras al fortalecimiento de la comunicación y la elaboración de acciones posteriores. Pero para que los proyectos sean eficaces deben ser adaptados a contextos locales concretos.

c. Prevención y Políticas de Seguridad Ciudadana

La prevención del delito requiere prestar especial atención a la continuidad de los programas, dado que es una tarea fundamental con miras a disminuir la violencia y la criminalidad, donde cada contexto determina el tipo de intervención y las formas de participación. Por lo tanto:

“El fundamento práctico de las políticas de prevención comunitaria del delito es que, nadie conoce mejor el problema del crimen en un área, que la propia comunidad afectada por ello”²²².

²²² RIBEIRO & MAÎTRE (2010); p. 24.

La elaboración del diagnóstico de criminalidad debe ser la primera actividad de cualquier iniciativa preventiva. Resulta frecuente que los ciudadanos evitan relacionarse con la policía o desacreditan al Estado como interlocutor válido, porque no creen en que la voz de un ciudadano pueda ser tenida en cuenta. Este hecho suele darse en dictaduras, durante guerras civiles o cuando el Estado y el gobierno tienen dudosa reputación

Por el contrario, en un proceso orientado a la prevención del delito, las distorsiones provocadas por supuestos representantes de la comunidad, por grupos de interés poco representativos o líderes autoproclamados pueden ser corregidas gracias al permanente diagnóstico, monitoreo y evaluación de las acciones y de sus consecuencias gracias a la participación comunitaria de todos los grupos sociales relevantes.

“En todos los casos, cualesquiera que sean las condiciones iniciales, los objetivos y las modalidades de la intervención, la participación comunitaria permitirá aumentar drásticamente las posibilidades de éxito del proyecto, y su ausencia lo condenará casi siempre al fracaso”²²³.

Ahora bien, cuando los ciudadanos perciben que sus contribuciones son tenidas en cuenta para la elaboración e implementación de políticas para la prevención del delito, son motivados para participar más ampliamente alejando un posible sentimiento de abandono y provocar posiblemente hasta una reducción de la tasa de delitos. Asimismo, en la participación ciudadana durante el proceso de prevención del delito, pueden surgir dos clases de riesgos y oportunidades:

- 1) En lugares donde el ejercicio de ciudadanía es accidentado, participar no es un acto sencillo y hasta puede ser peligroso. Hay que pensar acerca de cuál es la función y la acción policial en cada comunidad y paralelamente cuál debería ser su accionar esperable. Es decir, hay que repreguntar en qué consiste en cada contexto geográfico e

²²³ RIBEIRO & MAITRE (2010); pp. 24-25.

histórico la práctica ciudadana. Por ello, resulta fundamental capacitar a los ciudadanos para que asimilen la idea de participación comunitaria de manera constructiva.

- 2) Los conceptos de “participación” y “comunidad” son en la actualidad conceptos políticamente necesarios, aunque puede no haber voluntad política de poner en práctica su contenido. Si éste es el caso, el uso de estos conceptos es para legitimar políticas previamente decididas, cuyo debate público y evaluación comunitaria podrían desviar el curso político de una decisión de gobierno.

Desde otro punto de vista, la insistencia desmedida en la participación puede ser una herramienta para el Estado para desligarse de sus responsabilidades y justificar su inacción. Sin embargo, temas tales como “seguridad” y “violencia” representan grandes desafíos y no menores oportunidades para los Estados de Latino América. Pero para llevar adelante una política estratégica o una política de Estado se requiere asumir un compromiso y sostenerlo en el largo plazo. Por lo tanto, aunque el Estado deslinda responsabilidades en la comunidad, su rol y su importancia no disminuyen. Y la participación de la comunidad debe ser concreta y no meramente formal; porque si los ciudadanos no se sienten parte del proyecto de prevención, la participación puede perder eficiencia y el proyecto puede resultar ineficaz.

El Estado debe regular la seguridad ciudadana en democracia produciendo la conexión entre las necesidades sociales y las acciones políticas. El Estado debe estar presente además para evitar el desarrollo exclusivo de las iniciativas privadas:

“Así, una estrategia para garantizar la continuidad de estos programas es establecer asociaciones público-privadas al nivel local, que contribuyan para que la acción de los vecinos sea continuamente motivada”²²⁴.

²²⁴ RIBEIRO & MAITRE (2010); p. 26.

Y es sabido también que cuando ciertos delitos son desarticulados en un lugar, los criminales o bien se trasladan a áreas similares para seguir ejerciendo las mismas prácticas delictivas, o bien cambian de delito, modalidad o atacan a otro recorte de la sociedad. Las policías en América Latina han oscilado entre el uso de la mano dura contra el delito, y la puesta en marcha de modalidades de no intervención.

“Lo que ha sido llamado como policía comunitaria en la región, muchas veces se reduce al hecho de que la policía está presente de forma permanente en la comunidad, regularmente patrullando a pie con los mismos efectivos”²²⁵.

La prevención policial tiene tan escasa participación ciudadana, como la disposición que tienen las autoridades políticas para escuchar la voz de la sociedad. La interpretación es que las policías latinoamericanas no están preparadas desde el origen de su formación (con jerarquías militarizadas autónomas) para aceptar una planificación y evaluación de sus actos por parte de ciudadanos comunes, y esto constituye un obstáculo fundamental para lograr políticas exitosas de participación y prevención. Aquí radica la oportunidad de las autoridades policiales para hacer hincapié en las escuelas de policía en la formación y capacitación para participar en políticas comunitarias.

“Igualmente, es necesario definir la relación que la policía entabla con las organizaciones comunitarias y la población, para construir un modelo de policía comunitario adaptado a las condiciones socioculturales de la región”²²⁶.

Algunas políticas preventivas son importadas de países desarrollados pero lamentablemente no llegan a adaptarse a las verdaderas necesidades de la realidad local. Y hasta nuestros días, todas las experiencias en materia de prevención del delito

²²⁵ RIBEIRO & MAITRE (2010); p. 27.

²²⁶ RIBEIRO & MAITRE (2010); p. 27.

muestran que la participación de los ciudadanos es fundamental e inevitable para alcanzar el desarrollo de una consolidada política de prevención.

“Hoy el mayor desafío en materia de seguridad ciudadana, tal vez, sea el elaborar la modalidad preventiva de la actividad policial, que sea adaptada a las condiciones sociales y políticas de la región”²²⁷.

41. Crimen organizado

En términos generales, y siguiendo a RUGGIERO (2010), podemos convenir en que el crimen organizado difiere de la delincuencia convencional por el alto grado de su actividad ilegal cuya estructura conspira a niveles nacionales y tiene alcance de carácter internacional²²⁸. Ello es posible debido a la capacidad de adaptación o flexibilidad de sus grupos y su amplia diversificación para convivir en la legalidad desde la ilegalidad. Los delitos que tienen objetivos económico-financieros requieren cierto grado de organización y formas de asociación estructurales entre sus miembros.

Obviamente, al hablar de “delincuencia organizada” estamos hablando de actividades ilegales establecidas mediante una relación particular entre víctimas y victimarios. Y hablamos también de semejanzas entre las cuales el crimen organizado puede ser similar a la delincuencia de cuello blanco o de corporaciones con un alto grado de profesionalismo. Se considera que el crimen organizado tiende a evolucionar mediante una serie de etapas sucesivas., como por ejemplo sucede en la relación que los grupos delictivos establecen con la economía lícita ya que incluye un depredador, un parásito y finalmente una etapa simbiótica.

²²⁷ RIBEIRO & MAITRE (2010); p. 28.

²²⁸ RUGGIERO (2010).

De la misma manera en que se organiza la actividad industrial, el crimen organizado también necesita un número de empleados de trabajo no calificado. El crimen organizado también necesita empleados con múltiples habilidades y considerable capacidad de adaptación para hacer las veces, llegado el caso, de una organización proveedora de servicios, como sucede para algunos investigadores en la mafia siciliana²²⁹. En consecuencia, el profesionalismo y los empleados de trabajo no calificado conviven también en los grupos delictivos organizados; y su presencia es, sin duda, una característica de la delincuencia organizada.

Entre los bienes suministrados, podemos decir que la confianza y la protección representan valores muy estimados que pueden ser suministrados por el Estado, por empresarios privados y hasta por el crimen organizado también. En este sentido, el suministro de la protección privada y la distribución de la confianza económica pueden quedar en manos de grupos responsables como de inescrupulosos. La mafia siciliana, en estos dos casos, surge como consecuencia de la desconfianza popular en los organismos oficiales y la dominación extranjera.

Las causas de la delincuencia organizada hay que buscarlas en la necesidad de un contra-poder que pueda reemplazar el vacío de autoridad de un Estado ausente o ineficaz. Es por esto que podemos caracterizar a la delincuencia en relación a la noción de “ausencia”, “carencia”, “perdida”, “deficiencia”, “insuficiencia” o, incluso, “ignorancia” que, como conducta antisocial, se sitúa en un lugar de desventaja económica, cultural, psicológica, apoyada también por el peso de la tradición como señala RUGGIERO (2010) siguiendo a LOMBROSO en relación al crimen organizado en Italia²³⁰.

Por otro lado, la repetición de los actos durante un largo plazo los transforma en costumbres y posteriormente en normas de conducta. Y esto se ve acentuado porque la sociedad no censura esas conductas, ni las asocia con la inmoralidad, ni le

²²⁹ RUGGIERO (2010); p. 4.

²³⁰ RUGGIERO (2010); p. 4.

provocan sentimientos de desprecio. Ya que son la contrapartida de gobiernos inadecuados e injustos, frente a los cuales la sociedad necesita ejercer y aplicar su propio sentido de Justicia.

“We are here in the domain of well-known theories according to which organized crime thrives where the state is absent or has an authority deficit”²³¹.

Y más adelante RUGGIERO (2010) incluye el concepto de “anomia” estudiado por DURKHEIM, cuando hace referencia a algunas formas de división del trabajo que llegan a ser formas de negación de la solidaridad, y, sin embargo, son consideradas dentro del mundo de la delincuencia como actividades especiales. Lo mismo sucede con el aporte de la Escuela de Chicago que atribuye la aparición del crimen organizado a la disminución del control social informal, pues el grado de organización de las estructuras ilegales, como es el caso de las pandillas, los proxenetas, y los ámbitos de apuestas clandestinas, surgen a partir de cierto grado de “desorganización social”²³².

Es una manera de afirmar la importancia de la cultura en el desarrollo de los individuos ya que, además de las características naturales y genéticas, somos producto de nuestro entorno. Por esta razón, también podemos decir que adoptan conductas desviadas que aparecen luego como soluciones desviadas en subculturas delincuentes que, sin embargo, les proporcionan oportunidades accesibles. Esta perspectiva da cuenta de la naturaleza económica del asunto, pues en definitiva se aplica a una clase social específica. En otras palabras, hacemos referencia a culturas subalternas que surgen como contrapartida de las culturas dominantes.

Por otro lado, el crimen organizado muestra una trayectoria de continuidad en el tiempo. Cuya etiología, durante más de un siglo, ha sido sustentada por conceptos como tradición,

²³¹ *“Estamos aquí en el dominio de conocidas teorías según las cuales el crimen organizado prospera donde el Estado está ausente o tiene un déficit de autoridad”*. T. del A. RUGGIERO (2010); p. 5.

²³² RUGGIERO (2010); p. 6.

ausencia de Estado, falta de control, pobreza relativa, subculturas delincuentes, etc., que no son otra cosa que formas de “ausencia”, “carencia”, “pérdida”, “deficiencia”, “insuficiencia” o, incluso, “ignorancia” que explican -en última instancia- las causas de la delincuencia y cuyos indicadores son la falta de control, de socialización, de oportunidades, de racionalidad, etc. En este caso, podríamos hablar pues de un “paradigma del déficit”²³³.

La teoría del delito, y su relación con la categoría “autocontrol”, es en principio suficiente para explicar los hechos inherentes a la delincuencia organizada. Pero el mundo ha cambiado demasiado durante los últimos años y estos conceptos quizás no alcancen a explicar las tipologías del crimen organizado que han surgido. Asimismo, algunas actividades ilegales parecen ser menos el resultado de la pobreza, el subdesarrollo o la falta de auto-control, que la consecuencia de la riqueza, el desarrollo y el control de los recursos.

De todas maneras, el paradigma del déficit es válido en la medida en que proporciona un fundamento ideológico importante.

*“Social disadvantage, lack of socialization, control deficit and so on are suitable analytical tools only when one tries to depict organized crime as a distinctive form of social pathology”*²³⁴.

Por otro lado, el crimen organizado se proyecta en el tiempo y sus líderes tienen que planificar estratégicamente las tareas que pretenden llevar adelante. Y con el fin de tener continuidad para reproducir sus prácticas ven propicio establecer relaciones sociales, políticas, económicas y financieras con el resto de la sociedad.

En la actualidad, el mundo globalizado e interconectado en tiempo real, demanda que las relaciones delictuales resulten ser

²³³ RUGGIERO (2010); p. 6.

²³⁴ “Desventaja social, falta de socialización, déficit de control y así sucesivamente son instrumentos analíticos adecuados sólo cuando se trata de representar el crimen organizado como una forma distintiva de patología social”. T. del A. RUGGIERO (2010); p. 7.

tanto o más fuertes que los lazos parentales o los contratos de los clanes medievales. Por ello, si las familias de delincuentes y sus sólidas estructuras tienen dificultades para reproducirse hoy en día, tenemos que buscar las causas en el proceso de disolución de estas subculturas dentro de las culturas y las estructuras sociales dominantes. En este sentido, en lugar de hablar de “delincuencia organizada”, la legislación argentina prevé la posibilidad de que dos o más individuos conformen una “asociación ilícita” para delinquir.

Con anterioridad al siglo XXI, las sociedades mafiosas o grupos dedicados al delito estaban delimitados y sus actividades eran más claras. Hoy en día en cambio, en muchos casos, lo lícito y lo ilícito están imbricados y se requiere mayor seguimiento para saber distinguir dónde está el bien y dónde está el mal.

En otro orden de cosas, cabe preguntarnos cuáles son las características desde los puntos de vista psicológico y sociológico que hacen que una persona delincuente sea distinta de una que no lo es. La pregunta gira en torno a establecer en qué consiste la diferencia, y si hay principios rectores y racionalidad en su acción.

Seguramente, veremos que llevan adelante una escrupulosa evaluación acerca de los costos y beneficios en sus acciones para luego tomar las decisiones más atinadas e inteligentes. La pregunta siguiente consiste en establecer cuándo el crimen es organizado y en qué sentido. En general, el comportamiento del crimen organizado en los mercados se inspira en un grado de poder más bien tendencialmente monopólico, lo que puede ser visto también como una variante o una función específica.

En cualquier caso, el bien más importante es la acumulación de capital, al margen de que las mercancías ilegales son así definidas porque la sociedad decide consensuadamente o a través de sus representantes que son perjudiciales. Partimos de la premisa de que existen actividades criminales organizadas porque de hecho y de manera evidente están organizadas. Este término suele implicar una forma de dominación monopólica que se manifiesta a través de una empresa ilícita que participa en el mercado.

*“According to many official accounts, all illicit activities are centrally planned and tightly controlled: they are part of a general plot hatched by a committee or commission”*²³⁵.

Esta estructura que tiende a ser monopólica es en gran medida el resultado de la evolución natural de crimen organizado. Desde el punto de vista de GORDON, y siguiendo a RUGGIERO (2010), la delincuencia surge como respuesta a las economías de mercado que instalan y sostienen las condiciones de desigualdad. Luego, el sistema ilusorio de Justicia Penal se encarga de hacer efectiva la sanción que está organizada especialmente para los delincuentes. La alternativa de solución para este autor se encuentra en una nueva redistribución del poder en la sociedad, porque casi todos los delitos en las sociedades capitalistas surgen como respuestas a la estructura de las instituciones y proporcionan un medio de supervivencia en una sociedad que, en términos generales, no garantiza el bienestar.

En otras palabras, la delincuencia representa una alternativa razonable para vivir dadas las oportunidades económicas disponibles. En consecuencia, y desde esta perspectiva, sólo en escasas ocasiones la delincuencia puede ser considerada irracional, ya que en la sociedad capitalista, las ocupaciones legítimas ofrecen bajos salarios a cambio de realizar tareas humillantes con el agravante del permanente riesgo de despido mientras que, no obstante las duras sanciones que pueden traer aparejadas, las ofertas delictivas muchas veces ofrecen mayor rentabilidad y *status* social.

Por esta razón, el crimen organizado es una actividad económica racional porque su funcionamiento, no obstante criminal, obedece también a los criterios de organización de una empresa. El asunto ahora es establecer en qué invierten estas empresas criminales: en otras empresas ilícitas, porque resulta

²³⁵ *“Según muchos informes oficiales, todas las actividades ilícitas son planificadas centralmente y fuertemente controladas: son parte de un plan general urdido por un comité o comisión”*. T. del A. RUGGIERO (2010); p. 10.

difícil acceder a la política económica y a esferas oficiales, o bien en empresas lícitas. Sin embargo, los empresarios del crimen pueden obtener beneficios a partir de la economía criminal e invertir luego en la economía oficial para, posteriormente, revertir este proceso.

Siguiendo a RUGGIERO (2010), para Block (1980), existen dos tipos de sindicatos criminales:

- 1) Sindicato empresa: Cuyas actividades son la prostitución, los juegos de azar, el contrabando y el narcotráfico;
- 2) Sindicato de poder: Dedicado a la extorsión como forma de control territorial (mafia siciliana cuyo objetivo primordial es el control sobre el entorno y las personas).

Sin embargo, según RUGGIERO (2010) los dos tipos de crimen organizado no pueden ser separados. En el primer caso, partiendo del supuesto de que hay límites en la expansión de los mercados ilícitos, los sindicatos empresa pueden verse obligados a invertir en la economía lícita. Es el caso de la inversión de las elevadas sumas de dinero acumulado a partir del narcotráfico.

“The very instability of the demand for illicit goods may render it necessary that some illicit capital seeks valorization opportunities in the mainstream economy”²³⁶.

Esta noción tiene sentido al reconocer la inestabilidad del sostenimiento de los bienes ilícitos, y que por lo tanto, resulte necesario que parte de este capital sea reconducido hacia la economía lícita.

En el segundo caso también, los sindicatos de poder pueden ingresar en la economía lícita como una vía alternativa para sostener su crecimiento.

“If their aim is the control of the territory and the people who are part of it, the provision of occupational

²³⁶ “La misma inestabilidad de la demanda de bienes ilícitos puede hacer necesario que algunos capitales ilícitos busquen oportunidades de valorización en la economía formal”. T. del A. RUGGIERO (2010); p. 12.

*opportunities in that territory will certainly boost their control and power*²³⁷.

Sin dudas, en este momento, la alternativa de solución que permita decidir entre lo lícito y lo ilícito, surge antes de lo legal, es decir, en el fundamento ético y moral de las acciones. Y desde lo económico, en una primera instancia veremos que la economía ilícita puede participar con la economía lícita, al menos desde la fachada de la legalidad; pero luego, y llegado el caso de las necesidades que plantean los intereses económicos y financieros de cualquier empresa u organización, no dudarán en valerse de todos los recursos, legales e ilegales, para salir adelante y cumplir sus objetivos. Y en ese caso, la diferencia ya no será meramente ética y moral, sino ilegal, sin acuerdo a Derecho y sin el sentido de la Justicia.

Es decir, no hablamos de crimen organizado meramente porque son organizaciones integradas mayoritariamente por delincuentes, sino por la naturaleza y características delictivas de sus principios, de sus objetivos y en especial del comportamiento de sus asociados. Pero cuando prevalece la legalidad, y los empresarios son identificados, deberían ser expulsados de inmediato. Esto ya depende de los responsables de la empresa y del sistema de Justicia Penal del país que consideremos.

En cambio, si los integrantes delictuales pasan inadvertidos en el sistema económico, como si nada sucediera, esa tolerancia habla a las claras de la falta de vigilancia de las prácticas empresariales y/o de la existencia de un subsistema de complicidad, a través de contactos, entre el organismo contralor del Estado y dichas empresas.

Cabe aclarar que en estos argumentos dejamos de lado el factor “violencia” ya que, en el mundo del crimen, es un factor que puede torcer voluntades y decisiones económicas y políticas.

²³⁷ “Si su objetivo es el control del territorio y de las personas que forman parte de ella, la creación de oportunidades laborales en ese territorio sin duda aumentará su control y el poder”. T. del A. RUGGIERO (2010); p. 12.

*“Violence, in other words, may only be an important tool for organized crime in its phase of ‘primitive accumulation’, namely in the phase which precedes its involvement in the licit economy. When this involvement begins, accommodation rather than conflict may become more productive, especially if contacts with the official political and economic world are to be maintained”*²³⁸.

El crimen organizado suele ofrecer servicios a los negocios legítimos mientras recibe a cambio oportunidades tentadoras para llevar adelante su desarrollo empresarial.

*“...often the official economy and organized crime are engaged in an exchange of services and a mutual entrepreneurial promotion”*²³⁹.

El término “crimen organizado” debería ser reemplazado por “empresas ilegales” a largo plazo²⁴⁰.

*“...organised crime consists of businessmen, politicians, and a minority formed by members of criminal syndicates”*²⁴¹.

Siguiendo a RUGGIERO (2010), el encuentro entre los grupos de crimen organizado y las empresas significa la coincidencia entre personas interesadas en oportunidades que

²³⁸ “La violencia, en otras palabras, sólo puede ser una herramienta importante para el crimen organizado en su fase de ‘acumulación primitiva’, es decir, en la fase que precede a su participación en la economía lícita. Cuando esta participación se inicia, la acomodación puede ser más productiva que el conflicto, especialmente si los contactos con el mundo político y económico oficial están para ser mantenidos”. T. del A. RUGGIERO (2010); p. 13.

²³⁹ “...a menudo la economía oficial y el crimen organizado proceden a un intercambio de servicios y una mutua promoción empresarial”. T. del A. RUGGIERO (2010); p. 18.

²⁴⁰ RUGGIERO (2010); p. 18.

²⁴¹ “...el crimen organizado consiste en hombres de negocios, políticos, y una minoría formada por los miembros de los sindicatos del crimen” T. del A. RUGGIERO (2010); p. 18.

están preparadas para transgredir las reglas de manera conjunta y creativa. Y una de las maneras de justificar la práctica es a través de la tradición, ya que “todos lo hacen”²⁴².

Los “criminales de cuello sucio”, tienen la habilidad de beneficiarse a partir de los desastres que ellos mismos son capaces de crear. Uno de los usos del término “corrupción” hace referencia al uso y abuso de los bienes públicos para el beneficio particular o privado; para lo cual tiene que haber en definitiva un interés económico y el aparato político del Estado. Asimismo, la corrupción puede considerarse:

- 1) Sistémica cuando está instalada en las instituciones y en la sociedad hasta el caso de afectar las interacciones entre ciudadanos y entre éstos y sus representantes políticos.
- 2) Esporádica cuando se trata de hechos que son identificados, censurados y sus autores enjuiciados.

*“Corruption, therefore, may be seen as a major characteristic of organised crime itself, as its provision of illicit goods and services needs some form of connivance or protection on the part of official actors”*²⁴³.

Existen dos clases de mercados ilegales²⁴⁴. A saber:

- 1) Inframundo (*underworld*): donde las organizaciones criminales que se dedican a negocios ilícitos como la prostitución, el juego, el contrabando, las drogas, etc., operan en mercados ilegales para promover y responder a la demanda de mercancías prohibidas;
- 2) Supramundo (*overworld*): donde las organizaciones criminales operan en esferas oficiales, económicas y políticas para ejercer control territorial y constituir sistemas de poder que trascienden la criminalidad convencional.

²⁴² RUGGIERO (2010); p. 18.

²⁴³ “La corrupción, por lo tanto, puede ser vista como una característica importante del crimen organizado en sí mismo, como la provisión de bienes y servicios ilícitos necesita algún tipo de connivencia o protección por parte de actores oficiales”. T. del A. RUGGIERO (2010); p. 20.

²⁴⁴ RUGGIERO (2010); p. 21.

En este caso, por lo tanto, en lugar de hablar de crimen organizado quizás sería más apropiado utilizar la expresión “redes criminales”, que implican una serie de actores del inframundo como del supramundo.

“In this sense, the suggestion can be made that we are now faced with criminal networks, rather than organised crime, which involve a number of actors from the legitimate as well as the illegitimate world”²⁴⁵.

Estas redes aprovechan que las prácticas oficiales irregulares y el comportamiento ilegal son cotidianas. Las redes criminales implican asimismo la existencia de relaciones de parentesco, etnicidad, homogeneidad cultural, proximidad social, o simplemente asociación de negocios. En este sentido, resulta significativa la reiterada concesión de amnistías a responsables de prácticas corruptas normalmente antes del pronunciamiento de una condena penal²⁴⁶. Como señala Transparencia Internacional (*Transparency International – The global coalition against corruption*), si algunas industrias como la corrupción no experimentan una crisis, el resto de las industrias, aunque en otro sentido, también atraviesan una crisis. Esto muestra, en definitiva, cómo los grupos poderosos son capaces de instalar sus propias normas, sancionar sus leyes más convenientes para luego transgredirlas con la misma celeridad con que las defendieron oportunamente.

Parece ser entonces que hay un hilo conductor entre el crimen organizado, la participación de algunos políticos corruptos, las prácticas corruptas y los empresarios inescrupulosos. De manera tal que, al abordar alguno de estos ítems individualmente, aparecen relaciones sutiles y variadas con los otros tres. Con lo

²⁴⁵ “En este sentido, podemos sugerir que ahora estamos enfrentados a redes criminales, en vez de al crimen organizado, que implican un número de actores del mundo legítimo, así como del ilegítimo”. T. del A. RUGGIERO (2010); p. 22.

²⁴⁶ RUGGIERO (2010); p. 24.

cual, las conductas ilícitas tienden a extenderse a diversos actores estratégicos y grupos de relevancia sociopolítica y económica.

*“Upturning a liberalist metaphor, we could say that the elite has not promoted a ‘trickling down’ process whereby wealth is distributed across the country, but has encouraged a process in which what actually ‘trickles down’ is illegality”*²⁴⁷.

El crimen organizado es parte de la ilegalidad y, si bien entre otras costumbres suele mantenerse a través de la intimidación violenta, suele estar motivado simultáneamente por los intereses de los actores estratégicos que se mueven también dentro de la legalidad.

La corrupción en Italia, luego de ganar legitimidad en el plano político, ha terminado por ser aceptada socialmente para avanzar luego incluso sobre el Poder Legislativo. La moda de la corrupción suele tener tanto marketing que se presta a ser imitada. La corrupción y el crimen organizado se entrelazan en un ‘sistema criminal’ que reproduce aparatos de poder ilícito y lícito también.

La Convención contra la Delincuencia Organizada de la ONU (*UN Convention against Organized Crime*) se pronuncia al respecto y de la siguiente manera:

*“The Convention makes it very clear that fighting this type of criminality entails a general fight against all aspects and forms of illegality that are widespread in political and economic systems, and that only a clear demarcation between acceptable and unacceptable practices, within the public and the private sphere, may inspire such daunting fight”*²⁴⁸.

²⁴⁷ “Mejorando una metáfora liberal, podríamos decir que la élite no ha promovido un proceso de ‘goteo hacia abajo’ por lo cual la riqueza se distribuye en todo el país, sino que ha fomentado un proceso en el cual lo que actualmente ‘gotea hacia abajo’ es la ilegalidad”. T. del A. RUGGIERO (2010); p. 25.

²⁴⁸ “La Convención deja muy claro que la lucha contra este tipo de la criminalidad implica una lucha general contra todos los aspectos y formas de ilegalidad que se han generalizado en los sistemas políticos y económicos, y que sólo una demarcación clara entre las prácticas aceptables e inaceptables,

42. Estudio de casos en América Latina

a. Chile

Las Fuerzas Armadas de Chile surgen como organizaciones nacionales preparadas para defender al pueblo chileno, a su territorio y a su soberanía expresada en el Estado nacional, al tiempo que surgen como instituciones basadas en los valores que fundan dicha defensa²⁴⁹.

En sentido amplio, los “problemas de seguridad” incluyen especialmente a las actividades de terrorismo y narcotráfico. Las misiones modernas de las fuerzas armadas están vinculadas a la defensa de la integridad territorial del Estado ante una amenaza externa. Pero asimismo, la Historia revela que, en contextos de mayor o menor gobernabilidad, las misiones muestran orientaciones hacia ámbitos externos e internos. Y especialmente, entre los roles internos se destacan las actividades de inteligencia interna, contra insurgentes, anti-terroristas y anti-narcotráfico²⁵⁰.

b. Perú

Perú impulsa la concertación con países limítrofes orientada a coordinar acciones que den una respuesta satisfactoria a los ilícitos derivados del narcotráfico y otras formas delictivas que configuran amenazas a la seguridad. Estos acuerdos también incluyen la participación “conjunta y coordinada” de las Fuerzas Armadas. Perú considera al terrorismo, al narcotráfico y a la delincuencia internacional amenazas externas.

Desde el año 1992, debido a la situación de emergencia que vivía el Perú, se modificó la ley orgánica del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, y se estableció el Comando de Frente Interno (COFI), encargado de la lucha contra la subversión y el narcotráfico; con lo cual el CCFFAA comenzó a tener dos

dentro de la esfera privada y pública, puede inspirar tal desalentadora lucha”.
T. del A. RUGGIERO (2010); pp. 25-26.

²⁴⁹ CHILE; *Libro de la Defensa 2010*.

²⁵⁰ FLISFISCH & ROBLEDO (2012); p 27.

Sub-Jefaturas, una para el Frente Interno y otra para el Frente Externo. Y a principios de 1990, la Fuerza Aérea del Perú fue convocada para participar en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

El terrorismo internacional y el narcotráfico exigen a la comunidad internacional que sus acciones en materia de seguridad y defensa sean coordinadas, ya que ningún Estado aislado con su poderío militar normal, puede garantizar de manera suficiente su propia seguridad²⁵¹.

Y, para finalizar, entre los PROYECTOS DICTAMINADOS: 409/2011-CR Dictamen (Mayoría) de la **Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas**, encontramos lo siguiente²⁵²:

“Se considera importante, que los directores de inteligencia de las Fuerzas Armadas deban formar parte del Consejo de Inteligencia Nacional. Desde la perspectiva que debe enfocar el desarrollo del Sistema de Inteligencia Nacional, teniendo en cuenta no sólo la guerra contra las redes terroristas y las organizaciones internacionales del crimen, sino, también y especialmente, los procesos, tensiones y conflictos sociales que se derivan de la fragilidad de gobiernos democráticos que no cuentan con los recursos económicos y de gestión pública necesarios para responder a las demandas de la población”.

c. Brasil

Desde el punto de vista militar, se observa la prevención y, llegado el caso, la lucha contra las drogas, el contrabando de

²⁵¹ PERÚ; *Libro Blanco de la Defensa Nacional*; pp. 32-116.

²⁵² PERÚ; *Comisión de defensa Nacional, Orden Interno Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas*; Período Anual de Sesiones 2012-2013, p. 5.

armas y el crimen organizado transfronterizo²⁵³. En Brasil las Fuerzas Armadas brindan soporte logístico y estudios de inteligencia a las fuerzas de seguridad ciudadana aunque sin involucrarse en las operaciones de manera directa. No obstante esto, ha habido situaciones de excepción en las que las Fuerzas Militares fueron utilizadas²⁵⁴. Por otro lado, Brasil tiene indicadores de militarización contradictorios y el índice más bajo de América del Sur porque, no obstante compra armas, tiene 1,4 soldados cada mil habitantes. Asimismo, tiene un índice de Estado fallido muy bajo: el número 48, que se deriva de la falta de seguridad interna que el gobierno ofrece en sus favelas.²⁵⁵

d. Colombia

Las dinámicas del crimen indican que las organizaciones deben adaptarse, adecuadamente desde el punto de vista táctico como estratégico. En este sentido, en el caso para la fuerza pública en Colombia se impone responder, por ejemplo, cuál es la diferencia entre la policía urbana y la policía rural; cuáles son sus especializaciones; y cuál es el sentido de la militarización de la Policía Nacional. La evolución de la fuerza pública en Bogotá, así como los desafíos referidos a la seguridad nacional, determinarán finalmente su influencia en la seguridad ciudadana.

La autoridad militar competente con jurisdicción en la ciudad es autónoma para compatibilizar sus actividades con las políticas de seguridad ciudadana de la ciudad. Asimismo, las imprecisiones en cuanto a la delimitación de las funciones entre la Policía Nacional y las Fuerzas Militares permiten al Ejército militarizar cualquier sector de la ciudad sin la coordinación con la Policía Metropolitana o de la Alcaldía Mayor. En consecuencia, es imprescindible generar propuestas para el debate nacional acerca

²⁵³ BRASIL; *Livro Branco de Defesa Nacional*; p. 208.

²⁵⁴ Cfr.; CALDERON (2012); p. 14.

²⁵⁵ ORTEGA & GÓMEZ (2010); p. 38.

de la distribución precisa de las responsabilidades de la Policía y del Ejército²⁵⁶.

Y asimismo, la presencia y desarrollo de instalaciones militares en la capital pueden incidir también en el posterior planeamiento urbanístico de Bogotá y las consecuencias de dichas imprecisiones pueden resultar aún impredecibles para la seguridad ciudadana²⁵⁷.

Del mismo modo, la ineficiencia de los Estados para integrar la totalidad de su población deja espacios vacíos que son aprovechados por grupos armados que más tarde se constituyen en poderes marginales. Luego, el desarrollo del narcotráfico crea simultáneamente fuentes de financiación para las organizaciones que tienen a la violencia como *modus vivendi* que, a su vez, son asesorados militarmente y equipados con material bélico; hecho que multiplica las oportunidades de la guerrilla y del terrorismo para reforzar y sostener su capacidad de lucha armada. En definitiva, donde confluyen estos factores, una organización violenta puede nacer, desarrollarse y perpetuarse con notable capacidad de desestabilización.²⁵⁸

En estos contextos, hay grupos marginales que también compran tierras desvalorizadas por la presencia de la guerrilla. Luego, al haber expulsado la violencia de esas zonas, venden y redistribuyen las propiedades a simpatizantes o adherentes para captar, finalmente, el tributo como una actividad legal normal. Es, en definitiva, un procedimiento que consiste en lucrar a partir de la inseguridad²⁵⁹.

Ahora bien, como el ejército no está preparado para controlar al narcotráfico, el fracaso del control militar trae graves consecuencias. Por un lado, la proliferación de cultivos en el territorio nacional; mientras que por el otro, la vinculación de militares en actividades ilícitas como consecuencia de los bajos

²⁵⁶ COLOMBIA; *Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y de la Convivencia de Bogotá. Primeros resultados*; pp. 36-76.

²⁵⁷ COLOMBIA; *Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y de la Convivencia de Bogotá. Primeros resultados*; pp. 75-76.

²⁵⁸ ORTIZ (2000); p. 14.

²⁵⁹ CUBIDES C. (2004).

salarios, en relación a las ofertas de los narcotraficantes para inducirlos a formar parte de sus organizaciones criminales²⁶⁰.

Al respecto, un plan estratégico consiste, no en atenciones improvisadas o de emergencia, sino en desarrollar actividades en las zonas donde aún se conservan las condiciones de violencia, con el propósito de que las Fuerzas Militares sean el primer enviado del Estado en brindar nuevas alternativas de vida a aquellos ciudadanos que padecen el control de los *narcos*. De esta manera, el ingreso del Estado en esas regiones debe ir acompañado con la recuperación de las condiciones de Derecho para evitar de esta manera cualquier posibilidad de retroceso en materia de seguridad²⁶¹.

Finalmente, el Ministerio de Defensa de Colombia es pues responsable de la ejecución de las políticas de seguridad y de defensa de la Nación, así como también del empleo legítimo de la fuerza para mantener la soberanía nacional, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional; para lo cual tiene bajo su autoridad a la Fuerza Pública integrada por la Policía Nacional y las Fuerzas Militares²⁶².

e. México

El despliegue de la capacidad militar está diseñado para brindar respuestas ante situaciones de emergencia que irrumpen en el territorio nacional, como es el caso del narcotráfico²⁶³.

Asimismo, la Secretaría de la Defensa Nacional realiza acciones bajo el concepto estratégico de combate al narcotráfico y la Fuerza Aérea de México, tiene la responsabilidad de vigilar y brindar seguridad dentro de su espacio aéreo nacional. Para ello, tiene como propósito la detección e interceptación de aeronaves que se introducen ilícitamente en el país y que son empleadas para el tráfico de drogas y estupefacientes.

²⁶⁰ CADENA MONTENEGRO (2010); p. 51.

²⁶¹ COLOMBIA; 2011 – 2014, *Guía de Planeamiento Estratégico*; p. 30.

²⁶² PESCO YESTE & PERAL FERNÁNDEZ (2006); p. 38.

²⁶³ MÉXICO; *Libro Blanco de la Defensa*; pp. 50-69.

El Plan Nacional para el Control de Drogas 2001 -2006 que asume el gobierno de México ante el narcotráfico, reconoce que los resultados alcanzados por el Ejército y Fuerza Aérea limitan la expansión del narcotráfico. De esta manera, las Fuerzas Armadas demuestran tener suficiente capacidad para adoptar las acciones y los medios para enfrentarlo mientras contribuyen con el esfuerzo nacional. Por ello, también los Comandantes de Regiones y Zonas Militares, así como los de Corporación, forman parte de los Consejos de Seguridad Pública Estatales y Municipales. Asimismo, el Ejército Mexicano colabora con dispositivos interinstitucionales a través de la designación de efectivos, en los cuales la actuación del personal militar resulta destacada.

Sin dudas, el narcotráfico representa uno de los mayores riesgos para la seguridad de las instituciones y para el estado de derecho. Pero la lucha contra el narcotráfico es de carácter transnacional y sólo puede lograrse eficientemente por medio de la cooperación internacional. En este sentido, la iniciativa Mérida se establece para apoyar a México y América Central a enfrentar el narcotráfico mediante la provisión de equipo y entrenamiento. Sin embargo, aunque se enfatice el fortalecimiento institucional, no podrá suplir una política equivocada²⁶⁴.

f. Argentina

Las Leyes referentes a la participación militar dentro del marco de la democracia son muy claras al respecto. A saber:

Ley 23.554 / 1988 - Ley de Defensa Nacional²⁶⁵

De acuerdo con el Artículo 30, el Poder Ejecutivo, con la aprobación respectiva del Congreso Nacional, puede declarar zona militar a cualquier espacio de interés para la defensa nacional que requiera estar bajo la custodia y protección militar. Asimismo, de

²⁶⁴ WOLF; pp. 706 y ss.

²⁶⁵ http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.php#

acuerdo con el Artículo 31 de la misma Ley, la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional, como integrantes del sistema de defensa nacional, pueden desarrollar los medios necesarios para el control de las fronteras, aguas jurisdiccionales de la Nación y custodia de objetivos estratégicos.

Ley 24.059 - Ley de Seguridad Interior²⁶⁶

El Artículo 31 dice que las Fuerzas Armadas pueden ser empleadas, a criterio del Presidente de la Nación, para el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior resulte insuficiente.

Ley 24.948 - Ley de reestructuración de las FF.AA.²⁶⁷

Asimismo, el Artículo 6 dice que la reestructuración considera el empleo del instrumento militar en operaciones para la defensa de los intereses vitales de la Nación; en operaciones en el marco de las Naciones Unidas; en operaciones en apoyo de la seguridad encuadradas dentro de la ley 24.059 (Ley de Seguridad Interior); y también en operaciones de apoyo a países amigos.

Ley 25.520 - Ley de Inteligencia Nacional²⁶⁸

Según el Artículo 10, la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar dependiente del Ministro de Defensa, y en relación al Artículo 15 de la Ley 23.554 / 1988 (Ley de Defensa Nacional), tiene como función la producción de Inteligencia Estratégica Militar. En este sentido, los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas tienen a su cargo la producción de Inteligencia Estratégica e Inteligencia Táctica para el planeamiento y conducción de operaciones militares.

²⁶⁶ http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.php#

²⁶⁷ http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.php#

²⁶⁸ http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.php#

EPÍLOGO

*“¡Sí! La virtud, las leyes, el derecho,
La religión, la libertad, la patria,
La tradición gloriosa de los pueblos,
La consigna inviolable de las razas...”²⁶⁹*

Conclusión

La lucha o “guerra” contra el narcotráfico representa un gran desafío y, por el momento, estamos lejos de alcanzar la victoria. La razón para que el crimen transnacional organizado sea significativo y evidente por sí mismo tiene que ver con la ausencia del Estado, en algunos asuntos, o con la participación de funcionarios cómplices.

Esto no significa que los gobiernos deben resignar su objetivo de vencer esta manifestación del crimen transnacional organizado. Muy por el contrario: se deben redoblar los esfuerzos en varios sentidos. El problema consiste para los países de América Latina en la manera de articular la relación entre Seguridad (policías) y Defensa (militares) para enfrentar al crimen. Es decir, en la transformación desde lo inteligible a lo sensible o, en otras palabras, el asunto es qué hacer, cómo y de qué maneras abordar desde la teoría la práctica concreta.

²⁶⁹ PALACIOS “Almafuerte” (1993); “*La sombra de la Patria*”, #7.

En la dimensión teórica, en primer lugar, hay que inculcar la importancia de la educación de la salud; en segundo lugar, hay que insistir en el establecimiento de una conciencia ética ciudadana; y en tercer lugar, hay que consolidar la buena gobernanza a través de una gobernabilidad legítima, legal y estable. Y esto es, y comienza en definitiva, a través de la Educación.

El mundo, a partir de la década de 1980, comienza a transitar la antesala de la dimensión de la hipercomunicación. Es una deuda que la Humanidad tiene para consigo misma y en la cual las diferentes explicaciones de los hechos tendrán que dar paso a mejores y más precisas interpretaciones objetivas.

Mientras que en la dimensión práctica, hay que mancomunar los esfuerzos de las Policías Provinciales; la Gendarmería, en cuanto al trabajo denodado de cuidar las fronteras del país; la Prefectura Naval, dedicada a la vigilancia de los ríos y las costas argentinas; y las Fuerzas Armadas ya que pueden contribuir enormemente con este propósito pues disponen de una preparación especial que puede reforzar la labor de las policías provinciales (las cuales, muchas veces se ven desbordadas por el avance y proliferación del narcotráfico, por su tecnología, por los estudios de inteligencia que producen los narcotraficantes, y porque también, en muchos sentidos, las policías provinciales se encuentran un paso atrás en relación con los avances del crimen transnacional organizado).

El índice delictual produce en la población la sensación de inseguridad y genera la idea de que la permanencia del delito se debe a la falta de voluntad política del gobierno para resolver los problemas que afectan a los ciudadanos. La sensación de inseguridad es, en primer lugar, un concepto relativo al lugar y al momento de hacer nuestra investigación y, en segundo lugar, es un concepto dinámico ya que puede aumentar, o incluso disminuir, mientras observamos estas páginas.

Lamentablemente la República Argentina vivió, durante los años 70 y principios de los 80', para algunos, una guerra política e ideológica, mientras que para otros, significó un período

en el que se cometieron aberrantes crímenes de *lesa humanidad* producidos en un marco de terrorismo de Estado, y en el cual se vulneraron todos los Derechos Humanos conocidos. El riesgo que corre la Argentina, parafraseando un pasaje del Antiguo Testamento, es convertirse en “estatua de sal”²⁷⁰, por no evitar mirar hacia atrás, es decir, por insistir en la vigencia del pasado sin hacer lo necesario para superarlo. Aunque esto también encierre para algunos la suspicacia de la ideología de un estado orwelliano que reconstruye su pasado para afianzar su presente y asegurar así su futuro²⁷¹.

La Historia consiste en una interpretación del pasado a partir de los documentos, los testimonios, los monumentos y los vestigios encontrados. Sin embargo, la interpretación de los hechos corresponde a la visión de los historiadores, a su ideología, a sus intenciones, a su episteme, al paradigma desde dónde observan e interpretan la realidad; esto es, de acuerdo a su Cosmovisión. Pero, asimismo, resulta fundamental reconstruir la Historia y la memoria colectivamente para evitar delimitaciones temporales en donde la pluma del intérprete pueda estar coloreada intencionalmente por algún otro interés que no sea alcanzar el mayor grado de verdad o toda ella.

Creemos que los crímenes deben ser pagados, independientemente de las ideologías y de los grupos partidarios o sectoriales de una sociedad. Pero además, la República Argentina tiene que superar su propia Historia evitando cometer antiguos errores y horrores, al tiempo que debe sostener a las Fuerzas Armadas en el sentido en que originalmente fueron creadas por los fundadores de la Patria, esto es, para salvaguardar a la Nación de las amenazas externas que pudieran alterar el orden interno institucional. Y en este contexto, tiene sentido la frase que suele escucharse en Francia en relación a los horrores de la guerra: “*Sans rancune et sans oublier*”²⁷².

²⁷⁰ ANTIGUO TESTAMENTO, Génesis: 19,26.

²⁷¹ ORWELL (2006). Capítulo III; p. 42.

²⁷² “*Sin rencor y sin olvidar*”. T del A.

Es, en otras palabras, saber separar las cosas para luego ver mejor sus múltiples relaciones. Para ello, resulta recomendable reconsiderar la posibilidad de formar y capacitar a sus actuales cuerpos efectivos en la lucha contra las amenazas no-tradicionales que hoy en día presenta el mundo globalizado y que, indudablemente, tienen nombre y apellido.

En definitiva, podemos evadir nuestras responsabilidades pero, en tal caso, no podremos evitar las consecuencias que se deriven de nuestra falta de responsabilidad. La Argentina corre el grave riesgo de tener unas Fuerzas Armadas desmanteladas y aletargadas que resultarán ineficientes e ineficaces al momento de requerir su participación ante cualquier amenaza externa, en particular, lo que hoy conocemos como Crimen Transnacional Organizado.

Y además, si los ingresos fiscales son escasos y los fondos no se destinan para atender las necesidades reales de las instituciones y de la población, el Estado será incapaz de superar las debilidades y enfrentar las amenazas. No obstante, los decisores de los gobiernos, las instituciones y los ciudadanos deben continuar con este esfuerzo tendiendo a alcanzar la Justicia plenamente.

Dicho en otras palabras, la existencia del Estado de Derecho exige mayor responsabilidad de los actores políticos; en especial, al prever los posibles impactos derivados de sus actitudes y sus actos políticos.

Por todo lo expuesto:

- 1) La defensa y la seguridad de la Nación descansa en el Estado de Derecho;
- 2) El Estado de Derecho se fundamenta en el respeto y la aplicación de las Leyes;
- 3) La Leyes deben acatarse y cumplirse estrictamente;
- 4) Si una Ley es anacrónica o ilegítima debe ser derogada.

A nuestro entender, los delincuentes, las redes de delincuentes, las asociaciones ilícitas y el crimen internacional organizado funcionan como economías ilícitas y se desenvuelven

en las sociedades a partir del desconocimiento y desacuerdo evidente con una parte importante de la sociedad. Esa parte es, en primer lugar, el sistema de Justicia que está basado en el acuerdo por consenso legítimo de la mayoría de los ciudadanos de bien de una nación. Los delincuentes se desenvuelven y desarrollan al margen de las Leyes de un país y de las normas establecidas en el Derecho Internacional. Estos individuos juegan con ese desacuerdo que no es tácito, ni explícito ni goza de consenso social, ni legitimidad jurídica en el mundo.

Desde el siglo XVIII, Occidente avanzó formidablemente a partir de los aportes de la ética kantiana y del Imperativo Categórico, entre otros. En este sentido, las acciones deben ser elevadas a máximas universales para que resulten vigentes para todos los integrantes de una sociedad.

Mucha gente de bien incrédulamente logra tener ingresos y alcanza expectativas de vida familiar a partir de la participación en empresas y organizaciones sin saber que participan también en el delito. Sin duda pueden lograr un trabajo; pero sus directores, lejos están de trabajar porque no reconocen el significado solidario, social, legal y moral del concepto trabajo, el que, por otra parte, no es sino el establecido en la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 que dice que “*constituye trabajo toda actividad que se preste a favor de quien tiene la facultad de dirigirla*”, o sea, “*la actividad productiva y creadora del Hombre en sí*” (Art. 4). De lo contrario, aún tendría vigencia la frase utilizada en algunos campos de concentración nazis durante la II° Guerra Mundial: “*Arbeit macht frei*”²⁷³.

En otras palabras, vemos el escenario, identificamos a los actores, reconocemos la escena, la secuencia y entendemos la obra montada. Observamos incluso los hilos pero aún no vemos a los titiriteros. La construcción de una gobernanza global en un mundo mejor comienza construyendo y consolidando la gobernanza local en un país mejor. Esa es nuestra deuda y nuestro inmediato desafío.

²⁷³ “*El trabajo te hace libre*”. T del A.

Corolarios

Ya hablamos de una gobernanza mundial y parece ser un proyecto que sigue un curso inexorable, pero como en cualquier país democrático, el mundo necesita también tener un poder central. La pregunta es: ¿Dónde podría residir ese poder central, en Washington D.C., en Beijing, o en algún otro lugar de América Latina debido a sus recursos naturales? Tal vez resulte ser más apropiado, por el momento, hablar de regiones en el mundo.

El mundo tuvo localidades, naciones, regiones y aún las tiene. Siempre que hubo acuerdos continentales fue porque había amenazas extranjeras. En la medida en que sigamos hablando de amenazas o adversarios económicos y políticos, seguirán las diferencias y las separaciones. Las TIC's contribuyen enormemente a diluir las diferencias y la Humanidad deberá hacer frente a este desafío porque las verdades subjetivas siguen debilitándose desde el siglo XIII, con el surgimiento de las universidades en Europa.

Por el momento, el nuevo centro mundial económico e intelectual parece dirigirse más hacia la comunidad Asia-Pacífico que a la comunidad Atlántica, quizás también por su desmedido crecimiento en los últimos años. Veremos si sólo es una moda pasajera porque Europa no querrá quedar atrás.

Nos referimos al hecho de que los gobiernos del mundo pueden llegar a proponer en algún momento instalar una gobernanza global como si estuvieran de acuerdo, a modo de las Naciones Unidas pero con fuertes responsabilidades políticas. Quizás por ahora resulte una utopía, pero esta idea, se basa en el acuerdo económico, político y social que en algún momento reúne a los estados en torno de un proyecto común. Los países de América son ejemplos evidentes: EE.UU., Brasil, Argentina, etc.

Obviamente, no es un proceso sencillo. Los Estados en un principio pueden tener intenciones de reunirse y también luego de querer separarse, o verse unidos por la fuerza como fue el caso de la desaparecida Yugoslavia. Y de no existir una dictadura mundial, a modo de la formulada por Orwell, el acuerdo

internacional como siempre sucede, se hará sobre profundas conveniencias entre los Estados. Por eso, es dable esperar también que el proyecto de una gobernanza global pueda funcionar en una etapa intermedia con el acuerdo de grandes regiones, casi como de los continentes: tal vez cinco, seis o siete.

La política internacional plantea distintos escenarios e hipótesis de trabajo en un mundo donde las diferentes *tendencias-tensiones* políticas tienden hacia una forma de *equilibrio inestable*. Pero en el marco de referencia de la **Política global** las *tendencias-tensiones* alineadas, a modo de sumatoria, deberán tender a producir una gran resultante en una forma de *equilibrio estable*.

La democracia nació hace más de dos mil años, en un mundo donde los hombres, si bien tenían profundas diferencias sociales, eran más iguales entre sí. En la actualidad las democracias proclaman a viva voz la igualdad de los hombres y los sistemas democráticos exigen el cumplimiento de esta propuesta. Pero en el mundo hacia el que vamos, de acuerdo a un escenario posible, las preguntas giran en torno de si podrá persistir la igualdad del Hombre, o bien si podrá la Humanidad evolucionar en conjunto, o si los avances en materia de ingeniería genética lograrán que las diferencias sociales de la antigüedad aparezcan más evidentes e irreversibles. Quizás tendremos en ese sentido una romántica vuelta atrás como si buscáramos el mundo de Platón y Aristóteles o el de los romanos.

Pronto encontraremos estas respuestas; y si la democracia, como hoy la concebimos, sobrevive en un contexto de **Política global** tendrá que fortalecerse para tener su lugar en un mundo en el que habrá hombres y mujeres que quieren, que pueden, que saben; y otros hombres y mujeres que quieren, que pueden, que saben desmedidamente mucho más.

ANEXO

*“Antes y después del natalicio de la Patria”*²⁷⁴

Posterior a un largo proceso hispánico de gestación, que dio comienzo con la refundación de la ciudad (de la Sma. Trinidad y Puerto de Sta. María de los Buenos Aires) por Don Juan de **Garay** el 11 de junio de 1580, en que, luego de “*alzar y enarbolar el palo y madera por rollo público*”, que sirviese de *Árbol de la Justicia* (Símbolo del Orden y de la Ley), imponiéndose entonces la piedra fundamental de nuestra Policía, hasta el 25 de mayo de 1810, lapso de casi dos centurias y media de concreta concepción para que diera a luz la Patria, vale reconocer, pasando por el gran criollo y patriota **Hernandarias** (que desempeñó cuatro gobiernos

²⁷⁴ Disertación del Prof. Dr. **Atilio Milanta**, en la Sesión de la Secretaría de Extensión Cultural del CAEEP (Centro de Altos Estudios en Especialidades Policiales), de la que es titular, llevada a cabo en la Sala Especial de Sesiones de la misma, en 55 N° 930 de La Plata, el 24 de mayo de 2013, a las 11:30 hs., con la presencia de sus integrantes y asesores (Crio. Gral. Rubén **Rueda**, Arq. Marcela **Petegoli**, Crio. Insp. (Ing.) Guillermo **Martínez Pass**, Crio. Myr. Julio **Errasquín Coradazzi**, Crio. Insp. Alejandro **Nasuti** y Prof. Ricardo **Torres Medrano**, entre otros).

entre 1592 y 1613, salvo el interregno 1609/1614 a cargo de Diego Ma. **Negrón** y de Francisco **Beaumont y Navarra**), así como quienes la condujeron políticamente, tras el Virreinato (1776/1810), esto es, a la Primera Junta de Gobierno integrada por Cornelio **Saavedra**, presidente; Juan José **Paso** y Mariano **Moreno**, secretarios; y por los vocales Juan José **Castelli**, Manuel **Belgrano**, Miguel **Azcúénaga**, Manuel **Alberti**, Domingo **Matheu** y Juan **Larrea**.

Esta Revolución maya de 1810 fue el resultado, antes que de una batalla militar en un campo y con armas, sólo con el filo de la palabra en el Cabildo capitalino, oportunidad en que, en un imaginario cuadrilátero pugilístico donde predominó la tribuna del orador, las alegaciones del obispo **Lué** y del fiscal **Villota**, fueron satisfactoriamente rebatidas por **Castelli** y **Paso**. Debiéndose agregar que, por esos días de mediados de mayo **Cisneros** habría consultado a **Saavedra** sobre el depositario de los derechos de la Corona, ante la dificultad de saber si en la isla **de León** o en **Cádiz**, el prócer le responde de inmediato, y negativamente, en seguir la suerte de ser dominado por Francia o por España, agregando lo siguiente: *“hemos resuelto reasumir nuestros derechos y conservarnos por nosotros mismos”* (fórmulas, al decir de Irazusta, que a la vez de sintetizar situaciones de hecho, *“expresan a la perfección las decisiones de una voluntad esclarecida que se ha propuesto resolverlas”*).

En el umbral de nuestra nueva Nación, y en ese escueto espacio protagónico de la Primera Junta, a la que sucedió la Junta Grande, así como los ulteriores primero y segundo Triunvirato, y finalmente, el Directorio, dejando para otra oportunidad las gobernaciones de Dorrego, Lavalle y de Rosas, es oportuno no olvidar las causas y consecuencias del fasto mayo, al menos, los inmediatos intentos imperialistas del inglés en 1806 y 1807, los que animaron a nuestros patriotas a defender nuestra integridad, tales como **Liniers**, **Quintana**, **Belgrano**, **Azcúénaga**, **Rodríguez Peña** y **Álzaga**, entre otros.

Y con dicho espíritu libertario y fogosa o ardiente inspiración de independencia, aparece **Belgrano** empuñando la

espada para asegurar, hacia el norte, la gesta revolucionaria; y allí, este noble patriota instituido como la más alta y purísima figura de la historia nacional, emprende el camino de la trascendencia, deteniéndose en el Rosario, a orillas del Paraná y frente a la batería Independencia, el 27 de febrero de 1812, enarbolando la Enseña Patria que él mismo concibió, portándola de inmediato a la Catedral de Jujuy donde la hizo bendecir el 25 de mayo de dicho año; y desde la región jujeña protagoniza el histórico “Éxodo”, el 23 de agosto, culminando su derrotero con los triunfos en las batallas de Tucumán, el 24 de septiembre, y de Salta, el 20 de febrero del siguiente año 1813. Queda así asegurada la magna gesta de mayo.

Vale decir que no en balde deviene la Asamblea del Año XIII, así como el posterior Congreso de Tucumán, en el que se declara la independencia con el juramento de “*toda otra potencia extranjera*”, lo que hoy significa la patriótica festividad del **9 de Julio**.

Así consolídase la Patria en sus primeros tramos hasta el presente, en que con unción y convencimiento se elude a la “patria” (o *terra patrum*, en la concepción de Mons. Derisi al significar la “tierra de nuestros padres”, que no son otros que nuestros políticos, militares, eclesiásticos, científicos, escritores y filántropos, tales como **San Martín, Güemes**, fray Justo **Sta. Ma. de Oro**, fray Luis **Beltrán**, fray Mamerto **Esquiú**, el Padre **Brochero, Almafuerde, Lugones, Viale, Vucetich** y tantos otros en la memoria, en las placas y en los monumentos; y sin olvidar a nuestros soldados caídos en Malvinas y en el crucero Belgrano y nuestros policías en el cumplimiento del servicio y del deber.

¡Que nuestras inteligencias y la emoción de nuestros corazones, perduren con la Eterna Gracia del Señor!

BIBLIOGRAFÍA

Libros

AGNEW, John (2005); *Geopolítica: Una re-visión de la política mundial*; Madrid; Editorial Trama.

ARBOS, Xavier & GINER, Salvador (1993); *La Gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*; España; Siglo XXI de España Editores.

ARISTOTELES (1979); *Ética Nicomaquea – Política*; México; Editorial Porrúa, S.A.

BALBI, Eduardo R. & Crespo, María F.; *Capturando el Futuro*; Bs. As.; Editorial Formato; 1997.

BLOCK, A. (1980); *East Side-West Side. Organizing Crime in New York 1930-1950*; Cardiff; University of Cardiff Press.

BUTULESCU, Valeriu; *Aforismos*, Edición Bilingüe; San Vicente, Alicante; Editorial Club Universitario.

CALAME, Pierre (2009); *Hacia una revolución de la gobernanza: Reinventar la Democracia*; Santiago de Chile; LOM.

CASTELLS, Manuel; *La Sociedad Red*; Madrid; Alianza Editorial;

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí, coord. (2005); *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*; Madrid; Instituto de Administración Pública.

CHEVES, Raúl (1998); *Policía en Naciones Unidas*; La Plata; Dei Genitrix, 2º Edic.

DELPECH, Thérèse (2002); *Política del caos*; Bs. As.; F.C.E.; 2003.

DICCIONARIO MANUAL LATINO-ESPAÑOL Y ESPAÑOL-LATINO (1981); Barcelona; Editorial Ramón Sopena, S.A.

DOWNES, D. & ROCK, P. (1988); *Understanding Deviance. A Guide to the Sociology of Crime and Rule Breaking*; Oxford; Clarendon Press.

DURKHEIM, E. (1960); *The Rules of Sociological Method*; London; Macmillan.

ECO, Umberto (1995); *Apocalípticos e Integrados*; Fábula de Tusquets.

ESCODÉ, Carlos (2007); *La guerra de los dioses. Los mandatos bíblicos frente a la política mundial*; Buenos Aires; Editorial Limiere.

FELDMAN, Noah (2008); *The Fall and Rise of the Islamic State*; Princeton; Princeton University Press.

FLINT, C. & TAYLOR, P. J. (2002); *Geografía Política: Economía-Mundo, Estado Nación y Localidad*; Madrid; Trama.

FRANÇOIS, Charles (1977); *Introducción a la Prospectiva*; Bs. As.; Editorial Pleamar; 1994.

GALLOIS, Pierre M. (1992); *Geopolítica. Los caminos del poder*; Madrid; Ediciones Ejército.

GENTA, Jordán Bruno (1976); *Guerra contrarrevolucionaria*; Bs. As.; Edic. Diction.

GOLD-BISS, Michael (1996); *Beyond Praetorianism: The Latin American Military in Transition*; Richard L. Millett & Michael Gold-Biss, eds.; Miami; North-South Center Press.

GOLD-BISS, Michael (1994); *The Discourse on Terrorism: Political Violence and the Subcommittee on Security and Terrorism, 1981-1986*; New York; Peter Lang Publishing, Inc.

GRONDONA, Mariano (1993); *La Corrupción*; Buenos Aires; Editorial Planeta Argentina.

HERMET, Guy (2008); *El invierno de la democracia: auge y decadencia del gobierno del pueblo*; Barcelona; Los libros del Lince.

IRAZUSTA, Julio (1978); *Políticos y literarios del mundo anglosajón*; Bs. As.; Bibliot. Dictio.

KENNEDY, Paul (1986); *Auge y caída de las grandes potencias*; Barcelona; Random House Mondadori.

LACOSTE, Yves (2009); *Geopolítica*; Madrid; Síntesis.

LOMBROSO, C. (1876); *L 'uomo delinquente*; Rome; Napoleone. 1971.

McCLURE, Alexander K. (1904); "Abe" Lincoln's Yarns and Stories Abe Lincoln's Yarns And Stories: A Complete Collection Of The Funny And Witty Anecdotes That Made Lincoln Famous As America's Greatest Story Teller; ¿Chicago?

MIKLOS; *Planeación Prospectiva*; México; Limusa.

MILANTA, Atilio (1989); *Decálogo del policía*; La Plata; Dei Genitrix.

MILANTA, Atilio (1999); *De lo que sucedió en una ínsula, a propósito de Lepanto y de un Profesor de Esgrima*; La Plata; Dei Genitrix.

MILANTA, Atilio (2006); *¿Y qué de los 16 lustros?*; La Plata; Dei Genitrix.

MOJICA SASTOQUE, Francisco; *La Prospectiva*; Bogotá; Legis Editores, S. A.; 1991.

MORRESEY, Georgel; *Pensamiento Estratégico*; Comodin;

NOGUE FONT, Joan & RUFÍ, Joan Vicente (2001); *Geopolítica, Identidad y Globalización*; Barcelona; Ariel.

PLATON (1981); *República*; Buenos Aires; Eudeba.

SAUTU, Ruth (2004) Comp.; *Catálogo de prácticas corruptas*; Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Ediciones Lumiere.

SEN, A. (2000); *El Desarrollo como Libertad*; Barcelona; Paidós.

TERMINIELLO, Oscar (2008); *De las tribus a las maras – Adolescencia en riesgo*; La Plata; Edit. Bonum.

WEBER, Max (1979); *Economía y Sociedad*; México; Fondo de Cultura Económica.

Artículos

AREVALO SARCE, Alejandro (2009); “*El modelo de asignación de recursos para las inversiones en defensa chileno: Impactos y comparaciones regionales*” en *Security and Defense Studies Review. Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*; Washington, DC. Volume 9, Issues 1 & 2.

BARBER, Putnam (2007); “*Checklist of Principles for Good Governance and Ethical Practice*”, Based on the Guide for Charities and Foundations; Published by the Panel on the Nonprofit Sector (a project of INDEPENDENT SECTOR) on October 15.

BARTOLOMÉ, Mariano (2004); “*Violencia social e ingobernabilidad. Los impactos negativos de la globalización en el caso latinoamericano*”; Ponencia presentada en el VII Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos. Buenos Aires, noviembre.

BOTCHWAY, Francis N. (2001); “*Good Governance: The Old, the New, the Principle, and the Elements*” Florida Journal of International Law; Vol. 13, No. 159.

CAFFERATA, Fernando Gabriel (2010); “*Privatisation of Security in Latin America: Review*” *Global Consortium on Security Transformation - Working Paper Series* (Nº 3, June).

CATANZARO, R. (1994); *Violent Social Regulation: Organized Crime in the Italian South* en ***Social and Legal Studies***; United Kingdom; Sage Publications Ltd. Volume 3, Issue 2.

CIFUENTES-ALDUNATE, Claudio (2011); “*Entre la traducción y la interpretación. Traducir lo inefable*” en CIFUENTES-ALDUNATE, C. & NISSEN, Uwe Kjær (2011) redactores; ***Traducir sentidos/At oversætte meninger***; Odense; Syddansk Universitet, Institut for Litteratur, Kultur og Medier.

CUBIDES C., Fernando (2004); “*Narcotráfico y Guerra en Colombia: Los paramilitares*” en LAIR, Eric & SÁNCHEZ GÓMEZ, Gonzalo (2004); ***Violencias y estrategias colectivas en la región andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela***; IFEA -IEPRI-Norma.

DEL CAMPO, Esther & LAIZ, Consuelo (2010); “*El Debate Sobre la Reforma de cuentas en las Democracias: Una propuesta de Análisis*” en ***Gobernanza, democracia y fiscalidad***; Madrid; Editorial Tecnos Jesús Ruiz-Huerta & Manuel Villoria, eds.

FERRARO, Agustín (2007); “*Gobernanza, desarrollo económico y cooperación internacional*” en ***En búsqueda del buen gobierno: Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina***. Agustín Ferraro, ed.; Barcelona; Ediciones Ballestra.

FONDEVILLA, Gustavo (2007); “*Reforma del Estado: agenda crítica de la cooperación internacional. Los cambios en la justicia*” en FERRARO, Agustín (2007); ***En búsqueda del buen gobierno: Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina***; Barcelona; Ediciones Ballestra, Agustín Ferraro, ed.

FUKUYAMA, Francis (2010); “*Transition to the Rule of Law*” en ***Journal of Democracy***; 21, 1 January.

GÓMEZ, Juan Carlos (2011); “*La utilización de las Fuerzas Militares en un Ambiente Criminal y no de guerra: Desafíos del Siglo XXI*” en ***Security and Defense Studies Review. Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense***

Studies; Washington, DC. Volume 12, Numbers 1&2, Fall – Winter 2.

GÓMEZ HECHT, Juan Ricardo (2011); “*Crimen Organizado en El Salvador: Sus efectos perniciosos en la gobernanza y gobernabilidad del País*”; Mimeo.

GÓMEZ RAMÍREZ, Juan Carlos (2010); “*El uso de las Fuerzas Militares en el Marco del Derecho Internacional Humanitario, como herramienta legítima en el enfrentamiento con los actores armados no Estatales*” en *Security and Defense Studies Review. Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*; Washington, DC. Volume 10, Spring-Summer Issue.

GORDON, D.M. (1980); “*Capitalism, Class, and Crime in America*” en ANDREANO, R. & SIEGFRIED, J. (eds.) (1980); *The Economics of Crime*; New York; John Wiley.

GUNEY, Aylin (2002); “*The Military, Politics and Post-Cold War Dilemmas in Turkey*” en Kees Koonings and Dirk Kruijt, eds. (2002); *Political Armies: The Military and Nation Building in the Age of Democracy*; London and New York; Zed Books.

HERRERA JUÁREZ, Marizza Alejandra (2007); “*Enfrentando amenazas no tradicionales fon fuerzas militares. ¿Es posible romper paradigmas?*”; Lima; Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. Conferencia Subregional, Retos Transnacionales: Aproximaciones para Cooperación en Defensa y Seguridad. Julio 10-13.

PACHECO, Guillermo (2010); “*Las Relaciones Político-Militares en Democracia: Los Ministerios de Defensa*” en *Security and Defense Studies Review. Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*; Washington, DC. Volume 10, Spring-Summer 2010 Issue.

RIBEIRO, Ludmila & MAITRE, Rachel (2010); “*La prevención del delito y la participación comunitaria en América Latina: algunos aportes*” en *Global Consortium on Security Transformation*, Working Papers Series, 2, June.

RUBIN, P.H. (1980); “*The Economics of Crime*” en ANDREANO, R. & SIEGFRIED, J. (eds.) (1980); ***The Economics of Crime***; New York; John Wiley.

RUGGIERO, Vincenzo (2010); “*Organized Crime: Between the Informal and the Formal Economy*” en ***Global Consortium on Security Transformation***, Working Papers Series, 4, July.

RUGGIERO, Vincenzo (1993); “*The Camorra: Clean Capital and Organised Crime*” en PEARCE, F. & WOODIWISS, M. (eds.); ***Global Crime Connections: Dynamics and Control***; London; Macmillan.

VELÁSQUEZ, Elkin (2004); “*Del Discurso Planificador al Gobierno del Territorio*”. (Comentario al artículo “La planificación y la gestión del desarrollo territorial en municipios con dificultades de gobernabilidad”). Revista Ópera, Vol. 4, Nº 4, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

VELÁSQUEZ, Elkin (2006a); “*Gobernabilidad territorial y seguridad ciudadana en Bogotá*”. Avances de investigación. Presentación Citas con el IFEA - Instituto Francés de Estudios Andinos. Bogotá.

VELÁSQUEZ, Elkin (2006b); “*La Gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana: Hacia una propuesta operacional*”. Borradores de Método. Nº 48 Noviembre 15.

VELÁSQUEZ, Elkin (2006c); “*Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia en Bogotá*”. Propuesta de estructura. Informe UN-Habitat – Secretaría de Gobierno de Bogotá.

ZIRKER, Daniel & DANOPOULOS, Constantine P. (2004); “*Personal Security, Governability and the Military in Latin America*” en ***Journal of Security Management***; Global Facilitation Network for Security Sector Reform, University of Cranfield, Shrivensham, UK ISSN 1740-2425, Volume 2 Number 1 - March.

Páginas web²⁷⁵

ALLIANCE 21 (2001); “*Redefining Global Governance to Meet the Challenges of the Twenty-first Century*” (Proposal Papers). En <http://www.alliance21.org/2003/article455.html>

ARBOUR, Louise (2012); “*The Rule of Law*”; The New York Times, September 26. En: <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/commentary/arbours-the-rule-of-law.aspx>

ARGENTINA; ***Libro Blanco de la Defensa – Argentina Bicentenario 2010.*** En: http://www.mindef.gob.ar/libro_blanco/Libro_Blanco_de_la_Defensa.pdf

ARSLANIÁN, León Carlos (2009); “*Reflexiones sobre Seguridad y Ciudadanía*” en KESSLER, Gabriel comp., (2009); ***Seguridad y Ciudadana: Nuevos Paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras***; Buenos Aires; Edhasa. En: <http://www.gobernabilidaddemocratica.pnud.org/archivos/1254172594KesslerSeguridad.pdf>

ÁVILA MARTÍNEZ, Ariel Fernando (2012); “*Crimen organizado, narcotráfico y seguridad*” en NIÑO, Catalina Ed. (2012); ***Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar***; Ed. Catalina Niño, Quito; Friedrich Ebert Stiftung en Ecuador. En: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/09067-20120530.pdf>

BACHELET, Jean-René (2008); “*Military Ethics for a Better World. Presentation to the Kyrgistan seminar*” - ***Forum for a New World Governance*** (October, 28). En: http://www.world-governance.org/IMG/doc_Military_Ethics.doc

BACHELET, Jean Rene (2009); “*Bringing the Violence of War under Control in a Globalized World: Problems, limitations and perspectives of using weapons to build a better world*”; Forum for a New Governance (April). En: http://www.world-governance.org/IMG/pdf_Bachelet_-_Maitriser_la_violence_guerriere_-_Resum_EN-2.pdf

²⁷⁵ Páginas web consultadas hasta el día 31 de Diciembre de 2012.

BARRAZA, B. (1996); **“Gobernabilidad y desarrollo: la visión del BM y del BID” en Revista electrónica Tercer Mundo Económico.** No 86 y 87 Montevideo <http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME87/RedBancos.html>.

BRASIL; **Livro Branco de Defesa Nacional.** En: www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/LIVRO_BRANCO.pdf

CALAME, Pierre, coord. (2001); **“Remodelling global governance to meet the challenges of the 21st century”** Alliance for a Responsible, Plural and United World. En: http://www.world-governance.org/IMG/pdf_0001_Refonder_la_gouvernance_mondiale_pour_repondre_aux_defis_-_ENG.pdf

CADENA MONTENEGRO, José Luis (2010); **“Geopolítica del narcotráfico. México y Colombia: la equivocación en el empleo de las fuerzas militares”** en Portal de Revistas científicas y arbitradas de la UNAM; Universidad Nacional Autónoma de México. Vol. 52, No 210. En: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/view/25973>

CALDERÓN, César & LORENZO, Sebastián (2010); **“Open Government: Gobierno Abierto”**; Alcalá la Real (Jaén); Algón Editores. En: <http://bibliotecadigital.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>

CALDERÓN, Emilse (2012); **“El desafío del narcotráfico como amenaza no tradicional en América Latina. Algunos apuntes sobre Brasil”** en Núcleo de Estudios Internacionales Brasil-Argentina – NEIBA. Seminario Virtual Argentina y Brasil en el Mundo. En: <http://ebookbrowse.com/el-desafio-del-narcotrafico-como-amenaza-no-tradicional-en-america-latina-pdf-d348522630>

CELI, Pablo (2012); **“Perspectiva regional de seguridad pública y cooperación frente a delitos transfronterizos”** en NIÑO, Catalina Ed. (2012); **Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar**; Ed. Catalina Niño, (Quito:

Friedrich Ebert Stiftung en Ecuador). En: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/09067-20120530.pdf>

COLOMBIA; 2011 – 2014, *Guía de Planeamiento Estratégico*; Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia. En:

<http://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa>

COLOMBIA; *Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y de la Convivencia de Bogotá. Primeros resultados*. En: http://www.oas.org/dsp/publicaciones/1Colombia_bogota_libro_blanco_seguridad.pdf

CORRALES, Javier & PENFOLD (2006); Michael; “Venezuela: Crowding out the Opposition” *Petroleum World*. En: <http://www.petroleumworld.com/SF07050601.htm>

COY G., Francisco J. (2012); “¿En qué consiste y cómo puede servir a la cooperación andina la cooperación fronteriza con Brasil?” en NIÑO, Catalina Ed. (2012); *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*; Ed. Catalina Niño, (Quito: Friedrich Ebert Stiftung en Ecuador. En: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/09067-20120530.pdf>

CHILE; *Libro de la Defensa 2010*. En: <http://www.defensa.cl/>

DAMMERT, L. (2005); “El gobierno de la seguridad, ¿de qué participación comunitaria hablamos?”. En: revista electrónica *Gobernanza y seguridad sostenible. Instituto Internacional de Gobernabilidad*; Enero. Barcelona. <http://www.iigov.org/ss/article.drt?edi=179597&art=179614> .

DANOPOULOS, Constantine P. & ZIRKER, Daniel (2006); “Governability and Contemporary Forms of Military Intervention: Expanding Ecuadorian and Turkish Models” en *Journal of Security Management*; Global Facilitation Network for Security Sector Reform, University of Cranfield, Shrivenham, UK, ISSN 1740-2425, Volume 4 Number 1 - January 2006. En: http://www.jofssm.org/issues/jofssm_Danopoulos_Governance_military_intervention.doc

ESPIN M, Johanna (2009); “La seguridad Ciudadana y los Procesos de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en los

Países de la Región Andina”; San José, C.R.; FLACSO. En: <http://www.flacso.org/uploads/media/JEspin.pdf>

FLISFISCH, Ángel & ROBLEDO, Marcos (2012); ***Gobernabilidad Democrática de la Defensa en Chile. Un índice para el período 1990-2010***; Santiago de Chile; Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD). En: http://www.auditoriaalademocracia.org/Gobernabilidad_democratica_de_la_defensa_en_Chile:_un_indice_para_el_periodo_1990__2010.php.

FONT, Enrique (2009); “*Panel de Cierre: “Reflexiones en torno a Seguridad y Ciudadanía”*”. *Principales ejes del Foro*” en KESSLER, Gabriel comp., (2009); ***Seguridad y Ciudadana: Nuevos Paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras***; Buenos Aires; Edhasa. En: <http://www.gobernabilidaddemocratica.pnud.org/archivos/1254172594KesslerSeguridad.pdf>

FRAGA, Rosendo (2009); “*Comentarios a ‘El control de la criminalidad en una sociedad democrática’*” en KESSLER, Gabriel comp., (2009); ***Seguridad y Ciudadana: Nuevos Paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras***; Buenos Aires; Edhasa. En: <http://www.gobernabilidaddemocratica.pnud.org/archivos/1254172594KesslerSeguridad.pdf>

FRANCESCHET, Antonio (2009); “*Ethics, Politics and Global Governanance*” en ***The Ethics of Global Governance***; Boulder, CO; Franceschet, Antonio, ed., (Lynne Rienner, Publishers). En: <http://www.rienner.com/uploads/4974bb94698e6.pdf>

FRANÇOIS, Renaud (2009); “*Why Should World Governance Be Evaluated, and for What Purpose?*” Forum for a ***World Governance Index***, Proposal Papers Series, (January). En: http://www.world-governance.org/IMG/pdf_WGI_full_version_EN-2.pdf

FUKUYAMA, F. (2010); “*Transitions to the rule of law*”; ***Journal of Democracy***, (21.1). En: <http://ezproxy6.ndu.edu/login?url=http://search.proquest.com/docview/195568022?accountid=12686>

GARCÍA HURTADO, Álvaro (2010); “*Construcción de una Agenda Estratégica Nacional: Instituciones Claves*” en ***Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina***; Santiago de Chile; FLACSO. En: <http://www.flacso.org/uploads/media/AlvaroGARCIA.pdf>

GUTIÉRREZ, Miguel Ángel (2001); “*La democracia ‘absoluta’*”. En <http://www.losandes.com.ar/notas/2011/1/25/democracia-absoluta-546807.asp>

HYDEN, Goran, COURT, Julius & MEASE, Kenneth (2003); “*Making Sense of Governance: The Need for Involving Local Stakeholders*”. En: <http://www.odi.org.uk/resources/download/3135.pdf>

ICRC (2009); “*On pertinent International legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict*” en ***The Montreux Document***; Geneva; SW: International Committee of the Red Cross, August. En: <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/humlaw.Par.0078.File.tmp/Montreux%20Broschuere.pdf>

JIMÉNEZ, Ricardo (2008); “*QHAPAQ ÑAN: La huella del seminario... desde el Sur y desde abajo*” en FORO PARA UNA NUEVA GOBERNANZA MUNDIAL (2008); “*El Resentimiento y la gobernanza mundial: Desde el Sur y desde abajo. Superar el resentimiento: desafío histórico para construir una gobernanza responsable, plural y solidaria*”; (Diciembre). En: http://www.worldgovernance.org/IMG/pdf_pdf_Cuaderno_Resentimiento_y_Gobernanza.pdf

KESSLER, Gabriel (comp.), (2009); ***Seguridad y Ciudadana: Nuevos Paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras***; Buenos Aires; Edhasa. En: <http://www.gobernabilidaddemocratica.pnud.org/archivos/1254172594KesslerSeguridad.pdf>

LIBERONA, Carlos (2008); “*Más allá del resentimiento, avanzar hacia la renovación de la Gobernanza*” en FORO PARA

UNA NUEVA GOBERNANZA MUNDIAL (2008); “*El Resentimiento y la gobernanza mundial: Desde el Sur y desde abajo. Superar el resentimiento: desafío histórico para construir una gobernanza responsable, plural y solidaria*”; (Diciembre). En: http://www.worldgovernance.org/IMG/pdf_pdf_Cuaderno_Resentimiento_y_Gobernanza.pdf

LÓPEZ BUSTILLO, Adolfo (2012); “*Los acuerdos de cooperación fronteriza en el marco de la Comunidad Andina*” en NIÑO, Catalina Ed. (2012); ***Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar***; Ed. Catalina Niño, (Quito: Friedrich Ebert Stiftung en Ecuador. En: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/09067-20120530.pdf>

MAGDALENO G., John (2005); “*¿Cómo mejorar la gobernabilidad en una sociedad políticamente dividida? La gobernabilidad en el contexto de un cleavage sociopolítico*” en ***Gobernanza: Laberinto de la Democracia***; Caracas; Polity Consultores en Asuntos Públicos. En: <http://polityconsultores.files.wordpress.com/2011/08/cc3b3mo-mejorar-la-gobernabilidad-en-una-sociedad-polc3adticamente-dividida.pdf>

MARCELLA, Gabriel (2009); “*Democratic Governance and the Rule of Law: Lessons from Colombia*”; Carlise, PA; US Army War College. En: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/PUB955.pdf>

MARÍN, Gustavo (2012); “*Después de Rio+20, ¿qué nueva gobernanza mundial el mundo precisa?*” Foro para una nueva Gobernanza Mundial. (Julio). En: http://www.worldgovernance.org/IMG/pdf_Después_de_Rio_20_que_nueva_gobernanza_mundial_el_undo_precisa_-2.pdf

MATHIEU, Hans (2012); “*El narcotráfico y la lucha actual contra las drogas: balance, alternativas y propuestas de acción*” en NIÑO, Catalina Ed. (2012); ***Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar***; Ed.

Catalina Niño, (Quito: Friedrich Ebert Stiftung en Ecuador. En: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/09067-20120530.pdf>

MEJIAS, Sonia Alda (2009); “*Las actuales relaciones civiles-militares en Suramérica y los retos pendientes*”; San Jose, C.R.; FLACSO. En:

http://www.flacso.org/uploads/media/Sonia_ALDA.pdf

MÉXICO; ***Libro Blanco de la Defensa***. En: <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdef.asp>

NIÑO, Catalina Ed. (2012); ***Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar***; Ed. Catalina Niño, (Quito: Friedrich Ebert Stiftung en Ecuador. En: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/09067-20120530.pdf>

O'DONNELL, Guillermo (1994); “*Delegative Democracy*”, ***Journal of Democracy***; National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press. Vol. 5, No. 1, January. En

www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/odonnell.pdf

ORTEGA, Pere & GÓMEZ, Juan Sebastián (2010); “*Militarismo en América Latina*” en ***Quaderns per a la solidaritat***; Barcelona; Justícia i Pau. 39. En: www.rebellion.org/noticia.php?id=126689

ORTIZ, Román D. (2000); “*Guerrilla y narcotráfico en Colombia*”; ***Revista de Seguridad Pública, Cuadernos de la Guardia Civil***; Centro de Estudios y Análisis de Seguridad - Universidad de Granada. Núm. XXII, p. 14. En: <http://www.ugr.es/~ceas>

OTTAWAY, Marina (2001); “*Corporatism Goes Global*” en ***Global Governance*** (September). En: <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=845>

PERÚ; ***Comisión de defensa Nacional, Orden Interno Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas***; Período Anual de Sesiones 2012-2013. En: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2012/defensa-nacional.htm>

PERÚ; *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. En <http://www.mindef.gob.pe/>

PESCO YESTE; Miguel & PERAL FERNÁNDEZ, Luis (2006); *El conflicto de Colombia*; España; Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. En:

http://www.portalcultura.mde.es/publicaciones/publicaciones/Defensa_y_Seguridad/publicacion_0008.html

PRATS I CATALA, Joan (2001); “*Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano*”; *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10. En: <http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf>

ROJAS ARAVENA, Francisco (2003); “*América Latina: en búsqueda de la gobernabilidad, la seguridad y la defensa*”; Santiago, Chile; FLACSO – Chile. En: http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/AMERICA_LATINA_EN_LA_BUSQUEDA_DE_LA_GOBERNABILIDAD.pdf

SAIN, Marcelo (2009); “*Comentario a ‘Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos’*” en KESSLER, Gabriel comp., (2009); *Seguridad y Ciudadana: Nuevos Paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*; Buenos Aires; Edhasa. En: <http://www.gobernabilidaddemocraticapnud.org/archivos/1254172594KesslerSeguridad.pdf>

SCHMITTER, Philippe C. & GROTE, Jürgen R; “*The Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future*”; European University Institute, Florence, EUI Working Paper SPS No. 97/4. En: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/284/97_4.pdf?sequence=1

SILVA, Roberto Máximo (2009); “*La dinámica de delitopolicía en los procesos de reforma policial*” en KESSLER, Gabriel comp., (2009); *Seguridad y Ciudadana: Nuevos Paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*; Buenos Aires; Edhasa. En: <http://www.gobernabilidaddemocraticapnud.org/archivos/1254172594KesslerSeguridad.pdf>

THOREAU, Henry David (1849); *Resistance to Civil Government* en <http://www.gutenberg.org/files/71/71-h/71-h.htm>
United Nations Convention against Corruption. En: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

United Nations Convention Against Transnational Crime and the Protocols Thereto. En: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>

United Nations Office on Drugs and Crime. En <http://www.unodc.org/unodc/index.html>

VAN KERSBERGEN, Kees & VAN WAARDEN, Frans (2004); “‘Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy.” *European Journal of Political Research* 43. En: http://www.bibliotecajeb.org/Portals/0/docs/Maestrias/Alta_Direccion_Publica/16.%20Governance%20as%20a%20bridge%20between%20disciplines%20Kersbergen.pdf

WALLNER, Jennifer (2008); “*Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency, and Performance*”; *The Policy Studies Journal*, Vol. 36, No. 3. En: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2008.00275.x/pdf>

WOLF, Sonja; “*La guerra de México contra el narcotráfico y la iniciativa Mérida: Piedras angulares en la búsqueda de Legitimidad*” en *The Mérida Initiative: Drugs, Gangs, and Public Security in México and Central America*. En: http://codex.colmex.mx:8991/F/?func=service&doc_library=ECM01&doc_number=000697608&line_number=0001&func_code=WEB-BRIEF&service_type=MEDIA

Leyes Argentinas

ARGENTINA; *Ley 23.554/ 1988 - Ley de Defensa Nacional.* En:

http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.php#

ARGENTINA; *Ley 24.059 - Ley de Seguridad Interior.*
En:

http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.php#

ARGENTINA; *Ley 24948 - Ley de reestructuración de las Fuerzas Armadas.* En:

http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.php#

ARGENTINA; *Ley 25.520 - Ley de Inteligencia Nacional.* En:

http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.php#